TEMPO DO MUNDO

Volume **3** | Número **1** | Janeiro **2017**

DOADORES SE AJUDANDO
David Sogge

O CONSELHO DE ESTABILIDADE FINANCEIRA (FSB): PARADIGMA DA EMERGENTE ORDEM MUNDIAL EM REDE
Fábio Guimarães Franco

O PRESTAMISTA INTERNACIONAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA PARA PAÍSES EMERGENTES: UM CONTRATO DE *SWAP* CAMBIAL?
Camila Villard Duran

HIERARQUIA DOS ESTADOS NO REGIME ECONÔMICO-FINANCEIRO: OS BRICS E A GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL
Jaime Cesar Coelho
Marília Romão Capinzaiki

A DIPLOMACIA MONETÁRIA DOS ESTADOS UNIDOS NOS ANOS SETENTA
Mauricio Metri

SANÇÕES ECONÔMICAS COMO INSTRUMENTO POLÍTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DA FEDERAÇÃO RUSSA
Lenina Pomeranz

A MACROECONOMIA DA FEDERAÇÃO RUSSA: DO TRATAMENTO DE CHOQUE À RECUPERAÇÃO NACIONALISTA – UMA INTERPRETAÇÃO HETERODOXA
Franklin Serrano
Numa Mazat

OS PAPÉIS PROJETADOS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO DURANTE OS GOVERNOS LULA (2003-2010)
Maria Helena de Aguiar Notari

A NAÇÃO COMO "COMUNIDADE IMAGINADA" NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DAS NARRATIVAS SOBRE O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS DIANTE DA REVOLUÇÃO NA NICARÁGUA E DA GUERRA CIVIL EM EL SALVADOR NOS ANOS 1980
Roberto Moll Neto

OS INTÉRPRETES DO BRASIL: PENSAMENTO SOCIOPOLÍTICO LASTREADO NO FLUXO DE IDEIAS, NARRATIVAS E REALIDADES NA BUSCA DE UMA IDENTIDADE NACIONAL BRASILEIRA
José Ricardo Martins

ipea

TEMPO DO MUNDO

Volume **3** | Número **1** | Janeiro **2017**

Brasília, 2017

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Chefe de Gabinete
Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

TEMPO DO MUNDO

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em janeiro e julho.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Corpo Editorial

Membros
Alfredo Calcagno (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD)
Andrew Hurrell (Universidade de Oxford, Inglaterra)
Antônio Carlos Macedo e Silva (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Carlos Mussi (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, Chile)
José Antonio Ocampo (Columbia University, Estados Unidos)
Pedro Luiz Dalcero (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)
Renato Coelho Baumann das Neves (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)
Stephen Kay (Federal Reserve Bank, Atlanta, Estados Unidos)
Stephany Griffith-Jones (Columbia University, Estados Unidos)

Editor
Sérgio Abreu e Lima Florêncio (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Coeditores
Guilherme de Oliveira Schmitz (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)
Marco Antonio Macedo Cintra (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Apoio Técnico
José Maurício de Mello Brito
Luísa de Azevedo Nazareno

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n, 1, (jan. 2015). – Brasília: IPEA, 2015.

Semestral

Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em janeiro e julho.

Título anterior: Revista Tempo do Mundo.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

DOADORES SE AJUDANDO 9
David Sogge

O CONSELHO DE ESTABILIDADE FINANCEIRA (FSB): PARADIGMA DA EMERGENTE ORDEM MUNDIAL EM REDE 49
Fábio Guimarães Franco

O PRESTAMISTA INTERNACIONAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA PARA PAÍSES EMERGENTES: UM CONTRATO DE *SWAP* CAMBIAL? 95
Camila Villard Duran

HIERARQUIA DOS ESTADOS NO REGIME ECONÔMICO-FINANCEIRO: OS BRICS E A GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL 131
Jaime Cesar Coelho
Marília Romão Capinzaiki

A DIPLOMACIA MONETÁRIA DOS ESTADOS UNIDOS NOS ANOS SETENTA..... 155
Mauricio Metri

SANÇÕES ECONÔMICAS COMO INSTRUMENTO POLÍTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DA FEDERAÇÃO RUSSA..... 181
Lenina Pomeranz

A MACROECONOMIA DA FEDERAÇÃO RUSSA: DO TRATAMENTO DE CHOQUE À RECUPERAÇÃO NACIONALISTA – UMA INTERPRETAÇÃO HETERODOXA..... 217
Franklin Serrano
Numa Mazat

OS PAPÉIS PROJETADOS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO DURANTE OS GOVERNOS LULA (2003-2010)..... 257
Maria Helena de Aguiar Notari

A NAÇÃO COMO "COMUNIDADE IMAGINADA" NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DAS NARRATIVAS SOBRE O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS DIANTE DA REVOLUÇÃO NA NICARÁGUA E DA GUERRA CIVIL EM EL SALVADOR NOS ANOS 1980 283
Roberto Moll Neto

OS INTÉRPRETES DO BRASIL: PENSAMENTO SOCIOPOLÍTICO LASTREADO NO FLUXO DE IDEIAS, NARRATIVAS E REALIDADES NA BUSCA DE UMA IDENTIDADE NACIONAL BRASILEIRA 307
José Ricardo Martins

CONTENTS

DONORS HELPING THEMSELVES 9
David Sogge

THE FINANCIAL STABILITY BOARD (FSB): PARADIGM OF THE EMERGING ORDER OF NETWORKS..... 49
Fábio Guimarães Franco

THE LENDER OF LAST RESORT FOR EMERGING COUNTRIES: A CURRENCY SWAP?..... 95
Camila Villard Duran

HIERARCHY OF STATES IN THE FINANCIAL REGIME: THE BRICS AND THE ECONOMIC GLOBAL GOVERNANCE 131
Jaime Cesar Coelho
Marília Romão Capinzaiki

THE MONETARY DIPLOMACY OF THE UNITED STATES IN THE SEVENTIES 155
Mauricio Metri

ECONOMIC SANCTIONS AS POLITICAL INSTRUMENT IN INTERNATIONAL RELATIONS: THE CASE OF THE RUSSIAN FEDERATION..... 181
Lenina Pomeranz

MACROECONOMICS OF THE RUSSIAN FEDERATION: FROM SHOCK THERAPY TO NATIONALIST RECOVERY – AN HETERODOX INTERPRETATION 217
Franklin Serrano
Numa Mazat

THE ROLES PLAYED BY BRAZILIAN FOREIGN POLICY FOR MIDDLE EAST REGION DURING LULA'S ADMINISTRATION (2003-2010)..... 257
Maria Helena de Aguiar Notari

"IMAGINED COMMUNITIES" IN INTERNATIONAL RELATIONS: THE NARRATIVES ABOUT THE ROLE OF THE UNITED STATES IN FACE OF NICARAGUAN REVOLUTION AND SALVADORAN CIVIL WAR IN THE 1980S..... 283
Roberto Moll Neto

THE INTERPRETERS OF BRAZIL: SOCIOPOLITICAL THOUGHT BASED ON IDEAS FLOW, NARRATIVE AND REALITIES IN SEARCH OF A BRAZILIAN NATIONAL IDENTITY..... 307
José Ricardo Martins

ÍNDICE

LOS DONANTES SE AYUDAN A SÍ MISMOS 10
David Sogge

EL CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (FSB): PARADIGMA DEL ORDEN EMERGENTE DE REDES. 50
Fábio Guimarães Franco

EL PRESTAMISTA DE ÚLTIMA INSTANCIA PARA LOS PAÍSES EMERGENTES: ¿UN SWAP DE DIVISAS? 96
Camila Villard Duran

JERARQUÍA DE ESTADOS EN EL REGIME FINANCIERO: LOS BRICS Y LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL 132
Jaime Cesar Coelho
Marília Romão Capinzaiki

DIPLOMACIA MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LOS AÑOS SETENTA..... 155
Mauricio Metri

SANCIONES ECONÔMICAS COMO INSTRUMENTO POLÍTICO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: EL CASO DE LA FEDERACIÓN RUSA 182
Lenina Pomeranz

LA MACROECONOMÍA DE LA FEDERACIÓN RUSA: DE LA TERAPIA DE CHOQUE A LA RECUPERACIÓN NACIONALISTA – UNA INTERPRETACIÓN HETERODOXA 217
Franklin Serrano
Numa Mazat

PAPELES PROYECTADOS POR LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA PARA LA REGIÓN DEL MEDIO ORIENTE DURANTE LA ADMINISTRACIÓN LULA (2003-2010) 257
Maria Helena de Aguiar Notari

"COMUNIDADES IMAGINADAS" EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: EL CASO DE LAS NARRATIVAS SOBRE EL PAPEL DE LOS ESTADOS UNIDOS DELANTE DE LA REVOLUCIÓN EN NICARAGUA Y DE LA GUERRA CIVIL EN EL SALVADOR EN LA DÉCADA DE 1980 283
Roberto Moll Neto

LOS INTÉRPRETES DE BRASIL: EL PENSAMIENTO SOCIOPOLÍTICO BASADO EN LOS FLUJOS DE IDEAS, NARRATIVAS Y REALIDADES EN BUSCA DE UNA IDENTIDAD NACIONAL BRASILEÑA 308
José Ricardo Martins

DOADORES SE AJUDANDO[1]

David Sogge[2]

Um paradoxo domina a vasta literatura sobre a ajuda externa: apesar de um consenso acadêmico de que os interesses dos doadores são os principais condutores do sistema de ajuda, o número de pesquisas sobre tais interesses não parece compatível com a importância fundamental desse fato. Este artigo revisa resultados das pesquisas sobre os montantes de ajuda externa e como os interesses econômicos dos países doadores são alcançados e protegidos. Parte-se de uma contextualização dos fluxos e contra-fluxos de ajuda externa e de sua geopolítica, desde o nascimento do sistema moderno de ajuda externa no início da Guerra Fria. Em seguida, passa-se a estudos que correlacionam ajuda externa e suas prescrições políticas com objetivos dos países doadores, nomeadamente em comércio e investimento. Discutem-se metas e resultados mercantis favoráveis aos doadores, tais como fluxos líquidos gerados por cartéis, bancos de desenvolvimento e outros mecanismos que conformam o sistema de ajuda. Finalmente, discutem-se as descobertas sobre interesses próprios de doadores em campos como serviços de consultoria, ajuda alimentar, marinha mercante, direitos de propriedade intelectual, ensino superior e pesquisas agrícola e médica. Como visão geral e provisória, reconhecidamente incompleta, o artigo sinaliza questões que merecem um trabalho mais profundo em termos acadêmicos e até mesmo como uma pesquisa pública.

Palavras-chave: doadores internacionais; relações Norte-Sul; cooperação para o desenvolvimento; comércio internacional.

DONORS HELPING THEMSELVES

A major paradox towers over the vast literature on foreign aid: despite a scholarly consensus that donor interests are primary drivers of the aid system, research about those interests does not begin to match their fundamental importance. This article reviews research findings about upstream realms of foreign aid and how donor country economic interests are pursued and protected. It begins by placing aid flows against a backdrop of counter-flows, and some of their geo-politics, since the birth of the modern foreign aid system at the outset of the Cold War. It then turns to studies that correlate aid and its policy prescriptions with donor country aims, notably in trade and investment. It discusses mercantilist aims and outcomes, including net flows to donor interests as generated by cartels, development banks and other mechanisms enjoying the aid system's support. Finally it reviews findings about donor self-interest pursued in such fields as consulting services, food aid and merchant shipping, intellectual property rights, higher education and agricultural and medical research. As a provisional and admittedly incomplete overview, it signposts issues meriting deeper scholarly work and even public investigation.

Keywords: international donors; North-South relations; cooperation for development; international trade.

---

1. Traduzido por Tomaz Oliveira Paoliello da versão original, Donors Helping Themselves, publicado em *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Mak Arvin e Byron Lew (Orgs.), Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

2. Pesquisador independente, trabalha desde 1970 no ramo da cooperação para o desenvolvimento. Formação acadêmica: Harvard, Princeton e Instituto de Estudos Sociais (em Haia). Entre suas publicações: um livro sobre Angola, um sobre ajuda e a sociedade civil em Moçambique, e dois livros sobre a indústria de ajuda. É Associado do *Transnational Institute*, um centro de pesquisa em Amsterdã.

LOS DONANTES SE AYUDAN A SÍ MISMOS

Una paradoja domina la vasta literatura sobre la ayuda exterior: mientras que hay un consenso académico de que los intereses de los donantes son los principales impulsores del sistema de ayuda, el número de investigaciones en dicho intereses no parece compatible con la importancia fundamental de este hecho. Este artículo revisa algunos resultados de la investigación sobre las cantidades de ayuda externa y cómo los intereses económicos de los países donantes son logrados y protegidos. El artículo empieza con una contextualización de los flujos y contra flujos de ayuda externa y su geopolítica, desde el nacimiento del moderno sistema de ayuda en la Guerra Fría.

Luego se presentan estudios que correlacionan la ayuda exterior y sus prescripciones de política con los objetivos de los países donantes, especialmente en el comercio y en la inversión. Se discuten las metas y los resultados mercantiles favorables a los donantes, tales como los flujos netos generados por los carteles, bancos de desarrollo y otros mecanismos que componen el sistema de ayuda. Finalmente, se discuten las conclusiones sobre los intereses propios de los donantes en campos tales como servicios de consultoría, ayuda alimentaria, marina mercante, derechos de propiedad intelectual, educación superior y la investigación agrícola y médica. Como una visión general y provisional, sin duda incompleta, el artículo indica cuestiones que merecen un trabajo más profundo académicamente y hasta mismo una investigación pública.

Palabras-clave: donadores internacionales; relaciones Norte-Sur; cooperación para el desarrollo; comercio internacional.

JEL: F35, F13, F59.

1 INTRODUÇÃO

É uma verdade quase universalmente reconhecida que um doador com dinheiro para gastar vai fazê-lo principalmente perseguindo seus próprios interesses. "Praticamente sem exceção," afirmam dois pesquisadores, "a pesquisa até agora tem indicado que os interesses políticos e econômicos dos doadores superam os méritos ou as necessidades de desenvolvimento dos destinatários" (Hoeffler e Outram, 2011, p. 240). No entanto, mesmo que a primazia desses interesses tenha sido reconhecida, eles permanecem fora de foco ou discretamente fora dos holofotes. Quais interesses conseguem o que, quando e como raramente são identificados de forma sistemática, avaliada ou acondicionados para debate público.[3] Em vez disso, as atenções e emoções concentram-se predominantemente nos campos inferiores das cadeias de ajuda, nos campos das políticas e projetos. Mesmo os esforços atuais em "seguir o dinheiro" e promover a transparência da ajuda ignoram largamente os interesses nos campos superiores.[4] Dada a primazia desses interesses, a estrutura de atenção é estranhamente invertida. Cria déficits de conhecimento e obstáculos para a compreensão. Aqui há um desafio para pesquisadores e para aqueles que desejam ver a prestação pública de contas de todos os atores ao longo de cadeias de ajuda.

3. Entre os que chamam atenção para esses déficits de informação e conhecimento, estão Powers, Leblang e Tierney (2010) e Lancaster (2006).

4. (NT) Os termos "superior" e "inferior" traduzem aqui os termos "upstream" e "downstream", respectivamente.

Este artigo não tem ambição de sanar tais deficiências. Em vez disso, procura sondar o que é conhecido e desconhecido sobre a implantação de ajuda nos campos superiores. Assim, busca identificar as questões que merecem uma investigação acadêmica, e possivelmente pública, mais profunda. O artigo foi ainda motivado pela esperança de que um melhor conhecimento da ajuda a serviço de interesses que ocorrem nos campos superiores pode ajudar a explicar por que, mesmo em períodos e locais desfavoráveis, a indústria da ajuda continua a florescer e se reproduzir até mesmo em países que tradicionalmente foram receptores finais.

O início de artigo coloca a "autoajuda" dos doadores na geopolítica dos diversos fluxos líquidos internacionais, durante a época atual do sistema de ajuda externa, concebida no início da Guerra Fria. Posteriormente dedica-se a pesquisar a correlação entre os fluxos de ajuda e as mudanças macroeconômicas nas economias dos países doadores. Discute ainda metas e resultados mercantilistas, destacando as correlações entre ajuda ao desenvolvimento com as suas exportações, importações e investimentos estrangeiros diretos dos países doadores. Finalmente, revê as descobertas de pesquisas sobre os retornos para as economias dos doadores em vários campos específicos, destacando lacunas no conhecimento e linhas de pesquisa, acadêmica ou ativista, potencialmente produtivas. Este artigo não discute os vários usos autorreferentes de ajuda externa nas políticas diplomáticas ou militares. Isso não quer dizer que esses usos são irrelevantes para a economia da ajuda externa. Mas o foco temático e o espaço limitado ditaram essa omissão no presente artigo.

As referências aos dados relativos à ajuda exigem uma nota de cautela, dada a frequência de seu uso neste artigo. As estatísticas oficiais de ajuda notoriamente exageram o que os doadores realmente proporcionam aos destinatários. Definições oficiais reformadas, tais como dados de "ajuda programável por país", oferecem apenas um pouco mais de realismo. Tais métricas permanecem distantes de proporcionar uma imagem verdadeira e abrangente. Uma ONG britânica especializada em informação sobre ajuda concluiu recentemente:

> A verdade é que não sabemos exatamente o quanto de ajuda é efetivamente transferida para os países em desenvolvimento – em qualquer formato. O volume da ajuda que os doadores teriam de desembolsar (registrado pelo DAC) normalmente excede – com alguma margem – as quantias de auxílio relatado como recebido pelos governos beneficiários em seus próprios registros (Development Initiatives, 2013, p. 77).

Pela mesma razão, não sabemos exatamente qual porção da ajuda alegadamente destinada para as áreas mais pobres é de fato alocada, ou se retorna às entidades e pessoas domiciliadas nos países doadores, ou rumo às jurisdições sigilosas que as leis fiscais dos países doadores possibilitem. Plausivelmente, algumas verbas de ajuda simplesmente escapam por completo dos coletores de dados, tornando-se

parte da "matéria escura" da riqueza global (Hausmann e Sturzenegger, 2007), uma noção relacionada ao contexto histórico esboçado na seção seguinte.

2 CONTRA-CORRENTES: UM POUCO DE HISTÓRIA

Onde quer que se diga que a ajuda flui para os pobres, um pouco de investigação normalmente descobrirá contra-fluxos ainda maiores correndo em direção aos ricos. Um grande exemplo é o movimento do capital através do Atlântico nos primeiros anos do sistema da ajuda internacional moderna. Na fuga maciça de capitais da Europa, no início da Guerra Fria, autoridades norte-americanas foram chamadas a controlar e recuperar a fuga de verbas necessárias para a reconstrução dos países europeus com problemas de liquidez. Mas essa proposta encontrou forte resistência de banqueiros americanos e de parte das elites europeias. O auxílio do Plano Marshall para a Europa Ocidental forneceu uma maneira astuta de escapar deste dilema. O economista político Eric Helleiner defende que o principal significado do Plano Marshall foi compensar a fuga de capital privado para fora da Europa. A ajuda pública beneficiou interesses financeiros privados norte-americanos e europeus abastados, aliviando-os das obrigações de repatriar fundos ou submeter-se a controles oficiais sobre o capital. Na época, jornalistas calcularam que a saída de capitais da Europa excedeu a ajuda total do Plano Marshall (US$ 13,3 bilhões, ou cerca de US$ 103 bilhões, em valores, de 2014) alocada para a Europa (Helleiner, 1996, p. 58-62). O economista Ragnar Nurkse e outras figuras importantes no monitoramento das finanças globais do período estavam cientes da interação entre auxílio e fuga de capitais. O economista sênior do Federal Reserve Bank, de Nova York, escrevendo em 1954, concluiu que

> uma parte significativa da ajuda externa do governo dos Estados Unidos foi, de fato, usado para financiar movimentos de dinheiro quente proveniente dos países beneficiários para os Estados Unidos e outros lugares (Helleiner, 1996, p. 58).

Um padrão equivalente, contudo mais desigual, ocorreu após o colapso da União Soviética. No período de 15 anos até 2005, segundo o Banco Mundial e os dados do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE-CAD), os doadores forneceram cerca de US$ 21 bilhões para a Federação Russa. Ao mesmo tempo, quantidades colossais de capitais partiram da Rússia. No período de oito anos até 2002, estima-se que US$ 148 bilhões, cerca de sete vezes o que a Rússia tinha recebido em ajuda oficial, deixaram a Rússia como fuga de capitais, majoritariamente em direção a jurisdições ocidentais (Liuhto e Jumpponen, 2003, p. 30).

Assim, desde o início do regime de ajuda, mas também em momentos posteriores, detecta-se um padrão: enquanto a ajuda externa aparece em primeiro plano como generosidade pública aos necessitados, ao fundo encontramos contra-fluxos substanciais que trabalham discretamente em favor dos ricos.

3 O ASPIRADOR GIGANTE

Os contra-fluxos das áreas de baixa renda ganharam impulso na década de 1970, quando os Estados Unidos movimentaram-se para cobrir seus déficits fiscais internos e de comércio exterior, já que ambos restringiam a autonomia geopolítica da América. A estratégia era essencialmente predatória: atrair recursos, financeiros e outros, de fora das suas fronteiras com pouco custo e risco. A estratégia funcionou por um número de razões além da simples coerção: a profundidade e a sofisticação do setor financeiro dos Estados Unidos; o tamanho do mercado americano; o "enorme privilégio" do governo dos Estados Unidos em controlar a moeda de reserva do mundo; e sua capacidade para moldar as regras que afetam o resto do mundo.

Essas regras constituem a arquitetura financeira global do pós-guerra. Negociadores norte-americanos haviam rejeitado propostas keynesianas (que teriam freado o empobrecimento do vizinho[5] pela competição mercantilista) em favor de um sistema baseado no dólar e na livre circulação de capital para mover-se dentro e especialmente fora. Liderados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), cujas regras atendiam principalmente aos interesses dos Estados Unidos, uma coalizão de agências de ajuda e desenvolvimento buscou a plena convertibilidade das moedas e "abertura", ou seja, políticas que permitiriam às empresas transnacionais ocidentais ganhar maiores quotas de mercado nas economias não ocidentais. Os doadores condicionaram sua ajuda à aceitação dessas políticas, fazendo grandes exceções apenas em casos da Europa pós-guerra, Taiwan e Coreia do Sul. Como resultado, "o mundo em desenvolvimento tem cada vez mais perseguido políticas que resultaram em superávits em conta-corrente e, portanto, em exportação líquida de capital destinada aos Estados Unidos já ricos em capital" (Bibow, 2008). Em termos mais chamativos, o déficit externo e fiscal da América "operou durante décadas como um aspirador de pó gigante, que absorvia todos excedentes mercantis e de capital dos outros povos" (Varoufakis, 2011).

Em termos líquidos, portanto, os países mais pobres tornaram-se credores para os mais ricos. O total das saídas financeiras das economias não ocidentais ultrapassaram as entradas a taxas aceleradas desde 1999 (Department of Economic and Social Affairs [Un Desa], diversos anos), em benefício dos proprietários de ativos públicos e privados, especialmente aqueles sediados nos Estados Unidos (Lane e Milesi-Ferretti, 2009; Zucman, 2013). Como eles são inconsistentes com axiomas neoclássicos de que o capital vai se mover 'de cima para baixo' em direção a lugares onde ele receberia retornos mais elevados, devido a sua escassez, essas dinâmicas representam desafios para a teoria econômica convencional, com base em épocas anteriores ao capitalismo global. No período 1880-1914,

5. (NT) Traduzido do termo "beggar-thy-neighbour", muitas vezes utilizado sem tradução para o português.

por exemplo, quantidades substanciais de dinheiro fluíram, em termos líquidos, de regiões mais ricas para regiões mais pobres. Mas cem anos depois, o capital em termos líquidos tem comumente se movimentado 'de baixo para cima', de lugares mais pobres para mais ricos.[6] Dessa perspectiva, o princípio não declarado da ajuda contemporânea tem sido "seguir o fluxo".

4 AJUDANDO OS CONTRA-FLUXOS

Supõe-se que a ajuda externa deveria alavancar recursos externos adicionais ou poupança interna nos países receptores. No entanto, a pesquisa revela um papel muito diferente para a ajuda, o de facilitar as transferências líquidas dos receptores.

> Os déficits em conta-corrente dos países em desenvolvimento de baixa produtividade foram direcionados pela dívida/ajuda pública. Uma vez descontados os fluxos de ajuda, observa-se que há fuga de capitais desses países (...) Uma deficiência importante da literatura recente é desconsiderar os fluxos oficiais como o principal motor dos fluxos ascendentes e desequilíbrios globais (Alfaro *et al.*, 2011, p. 1).

Em um estudo sobre o fracasso da ajuda em aumentar as taxas de poupança na África sub-saariana, dois economistas concluiram:

> Nós descobrimos que 35% da AOD financiaram somente a fuga de capital. Apenas 24% financiaram o investimento doméstico. Os outros 41% financiaram o consumo interno (Serieux e Mckinley, 2009, p. 1).

Durante o período de 1974-1994, quando os fluxos de ajuda em geral aumentaram, a proporção de "AOD utilizados para financiar as saídas de capital saltou para 48%" (Serieux e Mckinley, 2009, p. 1).

A história do "petro-aid", concedido pelos doadores da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), depois de 1973, é consonante com esses dados. Muito do que foi ganho com o petróleo foi parar nos tesouros dos governos receptores, apenas para rapidamente sair para pagar as importações de consumo e para encher contas privadas offshore. Para cada 1% do seu produto interno bruto (PIB) recebido como ajuda de governos da Opep, os países beneficiários perderam o equivalente a cerca de 0,35% de seus PIBs em saídas (Werker *et al.*, 2009). Tais estudos podem ser lidos mais como indicativos do que como definitivos, já que seus autores se referem a lacunas no conhecimento. A informação sistemática sobre os destinos ou titulares das saídas é particularmente escassa; provavelmente devido ao segredo nas regras que protegem os ativos de corporações e indivíduos ricos.

6. Para os adeptos da teoria neoclássica, esta era uma anomalia intrigante. Após a publicação do artigo de um economista americano (Lucas, 1990), isso ficou conhecido como o "Paradoxo de Lucas". A produção acadêmica sobre os fluxos periferia-centro antecipou essa discussão, principalmente, por intermédio de uma série de economistas políticos internacionais do século XX (Bichler e Nitzan, 2012).

Ao facilitar os contra-fluxos, a ajuda externa também desempenhou papéis de "ator coadjuvante". Um exemplo é o caso das Antilhas Holandesas, uma das muitas jurisdições extraterritoriais do Ocidente. Sucessivos governos holandeses, utilizando a ajuda como um instrumento crucial, supervisionaram de perto essas possessões caribenhas por gerações. Na década de 1950, autoridades holandesas começaram a trabalhar com as elites locais para desenvolver leis e serviços financeiros para servir os interesses de ricos no exterior. Essa estratégia emergiu em um contexto ambíguo: as Antilhas operaram como uma jurisdição livre semissoberana, mas suas leis comerciais estiveram, ao mesmo tempo, ancoradas firmemente no sistema legal holandês. Uma invenção especialmente potente era o notório "Sanduíche das Antilhas", que posteriormente tornar-se-ia o "Sanduíche Holandês", um artifício legal feito sob tratados fiscais com os Estados Unidos. O entorno físico e institucional no qual se desenvolveu essa estratégia tornou-se possível graças à ajuda oficial dos Países Baixos, mais tarde complementada por fundos da União Europeia (EU). Esses investimentos deram frutos, beneficiando interesses na Holanda e na sua dependência caribenha. Mas os principais beneficiários estavam em outro lugar. Em uma revisão minuciosa, dois professores de direito americanos concluem:

> Uma lição importante da saga das Antilhas é que durante quase duas décadas a intermediação financeira nas Antilhas beneficiou a economia dos Estados Unidos ao reduzir o custo do capital para as empresas norte-americanas e canalizar o investimento estrangeiro para o mercado imobiliário nos Estados Unidos (Boise e Morriss, 2009, p. 455).

Como nos casos de outras jurisdições insulares que servem como paraísos fiscais, a ajuda externa para as Antilhas ajudou a possibilitar essa função financeira redistributiva.

Esses casos evidenciam a necessidade de olhar além da díade convencional entre doadores e receptores soberanos. Muitas vezes, há no mínimo um relacionamento ternário. No contexto atual de evolução das redes empresariais e da política submissa aos interesses dos mais ricos, esses interesses podem fazer uso do sistema de ajuda para fazer avançar suas agendas e operar de maneira autônoma em relação às autoridades e políticas nacionais. Esses interesses podem, por vezes, serem tomados como interesses desnacionalizados, que respondem menos a instituições públicas nacionais e mais às engrenagens globais (Sassen, 2006), que transcendem as fronteiras nacionais.

5 COMÉRCIO E INVESTIMENTO

O impulso do interesse econômico para a ajuda internacional tem sido tradicionalmente reconhecido, mas rotineiramente minimizado na discussão pública. No entanto,

resta pouca dúvida de que a ajuda tem servido como uma arma camuflada em guerras comerciais. Desde pelo menos 1950, os doadores têm utilizado a ajuda nos campos de batalha econômicos, provocando rivalidade, acusações recíprocas de prática comercial desleal e sucessivas negociações e renegociações. No entanto, ajuda condicional/créditos mistos (discutidos adiante) foram apenas um dos muitos veículos utilizados pelos doadores para atingir seus próprios interesses. Dentro de regimes globais de regras financeiras e comerciais inter-relacionadas, a ajuda serve como uma alavanca coletiva para modificar as políticas dos países receptores. Como escrevem dois experientes altos funcionários,

> Os países em desenvolvimento foram informados de que deveriam reduzir suas próprias tarifas se quisessem colher os benefícios da participação na economia global. Muitos países em desenvolvimento, influenciados pelos conselhos de instituições financeiras internacionais e seduzidos pela condicionalidade da ajuda, que vincula a ampliação da ajuda à liberalização comercial, mudaram sua estratégia para participar mais ativamente com a OMC (Stiglitz e Charlton, 2013, p. 6).

Sendo a liberalização do comércio a principal exigência imposta aos beneficiários, a ajuda auxiliou na promoção de contra-fluxos transnacionais favoráveis ao emprego e à produção nas economias dos doadores. No entanto, o conhecimento sistemático sobre os retornos que beneficiam os países doadores, ou determinados interesses dentro desses países, não é difundido. Um dos poucos economistas dedicados a investigar os benefícios nas partes superiores da cadeia de ajuda explica a lacuna de conhecimento da seguinte forma:

> A escassez de pesquisas sobre o retorno econômico para a ajuda externa pode ser devido à dificuldade de se obter dados relevantes. Mas também reflete a sensibilidade política da questão nos países doadores: tanto altas quanto baixas taxas de retorno poderiam enfraquecer as coalizões nacionais em favor da ajuda externa (Carbonnier, 2013, p. 1).

Esse autor tem liderado uma série de estudos suíços iniciados em 1994, que mostraram um padrão consistente de ganhos líquidos para a produção interna registrada da Suíça. O quinto e mais recente desses estudos, voltado para os resultados do ano de 2010, mostra que para cada 100 francos em auxílio pago no passado, o PIB suíço ganhou entre 129 e 151 francos. O estudo atribui cerca de 20.800 empregos de tempo integral na Suíça à ajuda oficial suíça. Ele observa ainda alguns efeitos multiplicadores para além dos lucros gerados pela ajuda para os exportadores de bens e serviços suíços. Entre eles estão os gastos dos empregados e das agências internacionais na Suíça (por exemplo, estima-se que 65% dos salários daqueles que trabalham no exterior, em postos de trabalho associados à ajuda, são eventualmente gastos na Suíça). A ajuda suíça assiste organizações sem fins lucrativos a crescerem e gastarem mais; para cada 100 francos de ajuda oficial

que lhes são atribuídas, ONGs suíças ganham mais 50 francos em receitas de outras fontes (Carbonnier *et al.*, 2012).

5.1 Aquisições e condicionalidade

As estratégias mais notórias dos doadores para ajudar a si mesmos consistem na aquisição de bens e serviços de empresas de seus próprios países, e tornar tais aquisição obrigatórias para os países receptores. No entanto, a informação sobre esse assunto é escassa e pode sofrer distorção deliberada. Como mostra um pesquisador sobre a contratação de ajuda,

> os países doadores continuam a enganar os seus próprios cidadãos e os dos países em desenvolvimento, fazendo o auxílio estatal a empresas dos países doadores se passar por uma verdadeira contribuição para o desenvolvimento eficaz dos países pobres (Ellmers, 2011, p. 14).

No entanto, os véus que encobrem os retornos domésticos para a ajuda externa às vezes são levantados, como quando os funcionários defendem publicamente a ajuda como uma utilização rentável do dinheiro do contribuinte. Um secretário do Tesouro dos Estados Unidos não deixou dúvidas de que os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) são importantes para as empresas americanas quando ele afirmou a uma subcomissão do Senado dos Estados Unidos,

> os BMDs apoiam mudanças de políticas, tais como a redução das tarifas no México e a abertura da economia indiana, que beneficiaram enormemente os produtores dos Estados Unidos. Há também mais benefícios diretos para as empresas americanas: só em 1998, as empresas norte-americanas receberam US$ 4,8 bilhões de contratos decorrentes de investimento dos MDB e de programas de ajuste (United States, Dept. of Treasury, 2000).[7]

No entanto, tais momentos de franqueza pública são excepcionais; detalhes sobre os benefícios e os beneficiários domésticos são geralmente mantidos fora da luz pública. Apesar das promessas feitas no período pós-Busan para promover a transparência no sistema de ajuda, segue-se respeitando o fato de que o setor privado não queira revelar "informação comercial confidencial", e as declarações ratificam a falta de interesse de transparência nas partes superiores da cadeia de ajuda (OCDE-CAD, 2012, p. 4 e 7). No entanto, algumas pistas dispersas emergem a partir de dados sobre os auxílios notificados como vinculados ou parcialmente vinculados, ou simplesmente não categorizados. No ano de 2007, a ajuda identificada dentro dessas categorias compunha entre 20% e 30% de todos os compromissos em cada um dos seguintes setores (por ordem de grandeza):

7. Anteriormente, um relatório do U.S. General Accounting Office (US GAO, 1995) sobre o market-share das empresas norte-americanas nos negócios com os BMDs foi igualmente otimista sobre o que os rendimentos de ajuda representavam para as empresas dos Estados Unidos. Desde 1995, nenhum relatório comparável sobre os ganhos de negócios dos Estados Unidos a partir do sistema de ajuda parece ter sido publicado.

i) infraestrutura econômica, governo e sociedade civil; *ii)* infraestrutura social e serviços; *iii)* e produtos básicos de emergência e alimentos. Como era de se esperar, quase 80% dos custos administrativos dos doadores foram vinculados, parcialmente vinculados ou não declarada (Clay *et al.*, 2009, p. 14). Mais adiante trataremos da discussão sobre duas variedades de contratações do sistema de ajuda: a contratação de serviços e alimentos.

5.2 Promoção das exportações do país doador

A ajuda promove as exportações de um doador. Estudos econométricos mostram que uma maior ajuda bilateral desembolsada para um determinado país deve aumentar os ganhos do doador com exportações para aquele mesmo país, especialmente no longo prazo. Baseado em um estudo dos gastos de ajuda da OCDE/CAD e mudanças nas exportações durante o período 1988-2004, um grupo de pesquisa com sede em Göttingen/Alemanha concluiu que "é cerca de US$ 2,15 de aumento nas exportações para cada dólar gasto em ajuda" (Martínez Zarzoso *et al.*, 2010, p. 23). O mesmo grupo constata que "a ajuda gera exportações e não o contrário" (Nowak-Lehmann *et al.*, 2009, p. 1), uma conclusão ecoada por outros (por exemplo, Silva e Nelson, 2012). O departamento de avaliação do Ministério das Relações Exteriores holandês, em cooperação com o grupo de pesquisa de Göttingen, fez estimativas conservadoras que indicavam que para o período 1999-2009, o valor total das exportações holandesas cresceu entre € 0,70 e € 0,90 por cada Euro doado pelos Países Baixos para o mesmo receptor (IOB 2014). O gasto em ajuda de certos doadores, especificamente França, Reino Unido, Japão, Estados Unidos e Austrália, mostra forte relação causal com o crescimento das exportações para os respectivos receptores da ajuda (Berthelemy, 2006).

Esse tipo de estudo baseia-se em dados agregados. Portanto, obter dados específicos e desagregados das exportações dos doadores e dos benefícios dos interesses segue sendo um desafio. Por exemplo, um estudo dos doadores da OCDE/CAD não vai além de indicar setores "de infraestrutura econômica e de produção" como os principais beneficiários das exportações derivadas de ajuda (Barthel *et al.*, 2013). Os estudos de impactos econômicos domésticos da ajuda externa alemã e holandesa são mais reveladores. No estudo alemão, que abrange o período 1978-2011, as exportações induzidas pela ajuda renderam pelo menos 150.000 novos postos de trabalho em empresas alemãs, distribuídas entre três setores: máquinas não eléctricas, 64%; equipamentos elétricos, 26%; e equipamentos de transporte, 10% dos postos de trabalho adicionais (Martínez-Zarzoso *et al.*, 2013, p. 25). O estudo holandês estima que a ajuda bilateral rendeu cerca de 13.000 postos de trabalho nos Países Baixos, só em 2008, dos quais 30% estavam na categoria "Transformação e reciclagem" e 39% em "serviços" (IOB, 2014, p. 56). Enquanto isso, no caso holandês como em outras economias de doadores, os efeitos multiplicadores e os impactos institucio-

nais resultantes da despesa de ajuda, quer seja por meio de empresas, universidades, quer seja por meio de ONGs, continuam ainda por mapear e analisar.

Os programas de promoção comercial, uma abordagem de ajuda perseguida por muito tempo pelos Estados Unidos e Japão, aos quais se somam mais países participantes depois de 2005, de fato fizeram aumentar o comércio entre as economias de doadores e receptores. Durante o período de 1990-2010, nos casos da Ásia e da América Latina, a ajuda ao comércio teve como principais beneficiários os interesses de exportação dos países receptores. Mas, no caso da África Subsaariana, onde tais programas deveriam ter o maior significado para os receptores, a ajuda ao comércio auxiliou a impulsionar principalmente as exportações dos países dadores. (Huhne *et al.,* 2013).

Os programas de ajuda ao comércio dirigem-se comumente aos setores de transportes, de abastecimento de energia e de telecomunicações dos países receptores. Esses programas têm sido especialmente benéficos para as grandes corporações, principalmente as empresas exportadoras de minerais, que podem aproveitar as melhorias na infraestrutura e os baixos custos resultantes da dita melhora (Cali e Te Velde, 2010). Enquanto é possível detectar os setores gerais que se beneficiam da ajuda ao comércio, pouco se sabe sobre os interesses específicos que se beneficiam dessa assistência. Entretanto, é possível conhecer algumas das características desses interesses por meio de indagações sobre a ajuda ao comércio e sua interação com as cadeias globais de valor (CGVs). O campo está obscurecido por um clima político que:

> Ignora o fato de que a produção global é regida pelas principais empresas oligopólicas ou por empresas fornecedoras primárias que têm gerado rendas através de suas relações de subcontratação por anos. A assimetria das estruturas do mercado em todo CGVs possibilita que as rendas de menores custos comerciais resultantes da ajuda para o comércio fluam para essas empresas líderes, e não para as empresas, famílias e comunidades destinatárias da ajuda (Mayer e Milberg, 2013, p. 15).

A ajuda serve como uma ferramenta tática na política estratégica de comércio. Buscando vantagens sobre os concorrentes comerciais, os doadores utilizam-se da ajuda para obter acordos comerciais preferenciais aos países receptores. Essas ofertas comerciais globais podem ser extremamente lucrativas para os interesses dos países mais ricos (tais como investidores que pressionam por incentivos fiscais; ver Eurodad, 2014), mas representam riscos políticos nos locais de baixa renda visados, já que introduzem alterações de política (liberalização do comércio, privatização, execução das obrigações de direitos de propriedade intelectual etc.) muitas vezes dispendiosas para os interesses nacionais organizados. Não obstante, os doadores normalmente conseguem romper a resistência usando a ajuda oficial como "pagamento indireto", a fim de tornar o negócio mais palatável às lideranças nacionais (Baccini e Urpelainen, 2012).

Enquanto isso, a ação dos doadores não foi vigorosa no sentido de reduzir o poder dos cartéis nos mercados de comércio ocidentais *vis-à-vis* os países de baixa renda (Gl 2009). Graças a essa "falha de mercado", enormes montantes de recursos foram drenados desses países e estão entre os maiores drenos de seus recursos. De fato, segundo uma estimativa, os benefícios derivados dos acordos com os cartéis podem superar a ajuda ocidental recebida pelos países vitimados (Sokol, 2007, p. 53-54). Um exemplo são os monopólios das empresas farmacêuticas criados segundo o regime de direitos de propriedade intelectual, analisados mais adiante neste artigo.

Um regime global para combater a fixação de preços e outros ilícitos comerciais está sendo construído lentamente. Suas fundações são enfraquecidas por regras de sigilo, regulamentações fragmentárias e meios insuficientes para investigar e compartilhar informações, como indica uma pesquisa recente do Comitê de Competência da OCDE 2013 sobre a cooperação na luta contra os monopólios internacionais. No entanto, apesar de seus impactos potenciais – preços mais baixos para os consumidores e produtores, menor desigualdade, melhoria das finanças públicas –, a contenção de práticas anticoncorrenciais internacionais é difícil de detectar nas Instituições Financeiras Internacionais (IFI) ou nas agendas políticas dos doadores. Ainda é necessário que apareça em suas agendas sobre "a coerência das políticas para o desenvolvimento". Tudo isso é consistente com as descobertas de professor de economia da Universidade de Sussex em relação à política de concorrência e redução da pobreza. Ele conclui que "controlar cartéis internacionais e fazer frente aos abusos de multinacionais é muito importante para os países em desenvolvimento, mas é pouco provável que os países desenvolvidos promovam isso de forma ativa" (Winters, 2013, p. 11).

5.3 Promoção das exportações do país receptor

O aumento das exportações de países de baixa renda é um dos objetivos alegados para a ajuda. No entanto, a realização desse objetivo permanece incompleta. Na verdade, uma pesquisa minuciosa indica que "o efeito líquido dos auxílios sobre as exportações dos países receptores" é insignificante (Nowak-Lehmann *et al.*, 2013, p. 505). As razões para esse fracasso são muitas e variadas, mas a fraqueza dos *lobbies* que promovem importações assistidas pela ajuda é comum à maioria dos países doadores. Evidências sistemáticas sobre a distribuição dos benefícios da exportação de *commodities* induzida pela ajuda, como mencionado por outros autores (por exemplo, Mayer e Milberg, 2013, p. 11), ainda é escassa. Os seguintes casos são mais sugestivos do que definitivos em traçar as ligações entre a ajuda e as exportações dos receptores.

Os doadores têm procurado promover as exportações agrárias dos receptores de sua ajuda, tanto de culturas tradicionais como café e cacau, quanto

de *commodities* "não tradicionais", como ingredientes para produtos farmacêuticos. Mas quando inseridos nas cadeias globais, os produtores rurais não necessariamente gozam dos rendimentos crescentes que os defensores dessa estratégia advogavam com tanto entusiasmo. Por exemplo, um estudo rigoroso sobre os benefícios do "comércio justo", impulsionado pelo regime de ajuda na Etiópia e em Uganda, não detectou benefícios substanciais para os assalariados (Cramer *et al.*, 2014). Em vez disso, os valores são regularmente capturados em outros lugares, sobretudo nos níveis mais altos das cadeias de *commodities*, onde operam os sistemas de oligopólio liderados por grandes empresas. Às vezes, o poder pode mover-se um pouco para baixo, em direção aos produtores; mas a tendência geral é ascendente. As cadeias de valor do café são um caso notável. Um pesquisador que analisou décadas da política global do café observou mudanças nos equilíbrios de poder,

> a ação coletiva dos produtores e a regulação das cadeias internacionais resultante provocou um aumento dos níveis e a estabilidade dos benefícios que fluíram de novo em direção aos países produtores. Uma vez que as empresas transnacionais de café consolidaram seu controle sobre os mercados consumidores e regulação internacional entrou em colapso, o deslocamento dos benefícios para longe dos países produtores e em direção às empresas transnacionais foi maciço e rápido (Talbot, 2009, p. 104).

A exportação de madeiras tropicais é mais um exemplo de um circuito comercial cujos resultados se destinem às partes superiores das cadeias de valor, longe dos consumidores e produtores no país exportador. De fato, os retornos globais podem ser negativos, considerando o impacto nas florestas. Em sessenta países de baixa e média renda no período de 1990-2005, a perda de cobertura florestal pode ser fortemente associada com empréstimos baseados nas políticas do FMI e do Banco Mundial para esses países (Shandra *et al.*, 2011). É possível que o aumento na produção de madeira não seja detectado em estudos convencionais sobre o impacto da ajuda, já que essas exportações têm lugar em cadeias de valor globais ilícitas.

A pesca costeira é ainda uma outra fonte de rendas para os interesses dos países ricos. Auxílio facilita o acesso a eles. Nas águas da África Ocidental, a ajuda oficial favorece as indústrias europeias que se beneficiam da pesca (Kaczynski e Fluharty 2002), enquanto nas zonas de pesca do Pacífico Sul, a ajuda facilita o acesso de frotas japonesas: "Os países insulares do Pacífico são amplamente dependentes da ajuda externa, fundamentalmente trocando ajuda por acesso barato a suas áreas de pesca e por investimento externo direto mal dirigido" (Petersen, 2003, p. 3). Mais importantes são as rendas provenientes da importação de "materiais estratégicos" (Johansson e Pettersson, 2009) especialmente para a indústria de hidrocarbonetos e de energia nuclear. A gravitação da ajuda bilateral

para países com reservas de hidrocarbonetos comprovadas aparece como sinal do papel da ajuda como lubrificação para que a indústria tenha acesso a essas rendas e recursos minerais; os fluxos de ajuda a esses países cresceu durante a crise dos combustíveis dos anos 1970 e, em seguida, com grande intensidade depois do ano 2000 (Carbonnier e Voicu, 2014).

5.4 Investimento externo direto

O investimento externo direto (IED) pode ser altamente lucrativo também para os interesses dos países doadores, enquanto oferece apenas retornos modestos, e efeitos colaterais, para os países que recebem esse investimento. Em 2011, foram registrados saldas dos benefícios resultantes da IED de jurisdições pobres para ricas no valor de 420 bilhões de dólares, equivalente a 90% das entradas de IED registradas no mesmo ano (Griffiths *et al.*, 2014, p. 12). Em que medida a ajuda abre caminho ou se converte na "vanguarda" do IED? Enquanto alguns estudos sobre a interação entre a ajuda e a IED mostrem resultados ambíguos (por exemplo, Donaubauer, 2014), parece evidente, há bastante tempo, que o sistema de auxílio nunca ignora os interesses dos investidores estrangeiros. Sob a liderança do Fundo Monetário Internacional (FMI), as políticas de austeridade promovidas pela maioria dos doadores têm sido associadas a fluxos de IED maiores, sugerindo que as políticas do sistema ajuda satisfazem os interesses dos investidores em geral (Woo, 2013). Em níveis mais específicos, um estudo da ajuda e IED proveniente de França, Alemanha, Japão, Reino Unido e Estado Unidos, no período 1990-2002, identifica o Japão como um caso claro de como a ajuda pode criar rentáveis oportunidades para os investidores privados do país doador. Baseando-se em seu conhecimento de como funciona o sistema japonês, pesquisadores afirmam

> na prática, o governo japonês emprega uma série de medidas para promover o IED através da ajuda. Mais notavelmente, quando estão previstas ajudas japonesas, existe uma estreita coordenação entre os setores público e privado através, por exemplo, da participação de representantes do setor privado nos comitês governamentais de ajuda externa, e intercâmbios de pessoal entre agências de ajuda e empresas privadas. Essa interação íntima entre os setores público e privado deve espalhar informações sobre o ambiente de negócios do país destinatário para as empresas privadas através de ajuda externa, fomentando o IED. De sua parte, as empresas privadas podem facilmente propor projetos de ajuda que facilitam a implementação de padrões de negócios, regras e sistemas específicos para as empresas japonesas, tais como o *kaizen*. Na verdade, o governo japonês presta assistência técnica para ensinar tais sistemas empresariais japoneses e fundos para transplantar sistemas de certificação de competências de gestão e de engenharia desenvolvidas e utilizados no Japão. Esses tipos de mecanismos são capazes de promover IED japonês, mas não IED de outros países (Kimura e Todo, 2010, p. 492).

Um estudo econométrico paralelo (Kang *et al.*, 2011) indica que a ajuda oficial coreana beneficia suas empresas de maneira muito semelhante ao caso do Japão.

Os subsídios para o IED exemplificam maneiras pelas quais a ajuda redistribui recursos públicos de baixo para cima, em direção aos interesses privados. Várias avaliações de programas de desenvolvimento do setor privado (alguns deles revistos em Griffiths *et al.*, 2014, p. 25-26) confirmam que muitos investimentos privados subsidiados pela ajuda teriam sido levados adiante de qualquer maneira, mesmo sem verbas de ajuda públicas. Ou seja, em vez de somar ou catalisar processos de desenvolvimento, a ajuda oficial para o setor privado simplesmente substitui a iniciativa privada. Assim, servem como uma fonte secreta de rendas aos interesses empresariais, sem justificativa desenvolvimentista. Tais medidas de ajuda podem criar oportunidades para corrupção e outros tipos de atos ilícitos. Mesmo assim, raras vezes discute-se ou investiga-se publicamente essas possibilidades ou a quem elas beneficiam.

Para além do seu apoio direto aos investidores, grandes instituições de ajuda têm rotineiramente usado empréstimos, assistência técnica, treinamento e outras medidas para promover "ambientes favoráveis" para os interesses privados relacionados com o IED. Em 2006, depois de vários anos de preparativos secretos, a OCDE lançou o seu Marco de Política de Investimento (PFI, na sigla em inglês), um conjunto de orientações que descrito como "a abordagem mais abrangente e sistemática já feita sobre como melhorar as condições de investimento" (*site* PFI OCDE). Para os doadores, o PFI e suas operações (como a investigação, país por país, sobre o ambiente de investimento, enfatizando a política pública ideal para atender à PFI) servem como instrumento de persuasão para os destinatários sobre questões como tributação e proteção aos direitos de propriedade intelectual.

Os empréstimos baseados em políticas, acompanhados por assistência técnica e treinamento, auxiliaram na reconfiguração de leis e políticas dos países receptores, trazendo-os mais para perto das preferências dos investidores estrangeiros. A análise econométrica indica, por exemplo, que os investidores norte-americanos respondem aos incentivos à IED criados nos países sob a supervisão do FMI (Biglaiser e Derouen, 2010). A ajuda britânica ajudou a transmitir o modelo da Iniciativa Financeira Pública para países do Leste Europeu e outros países de baixa renda, "a fim de lançar as bases para a conquista de contratos de consultoria, construção e outros por empresas britânicas" (Holden, 2009, p. 313). A ênfase na promoção de investimentos ocorre mesmo quando outros assuntos têm precedência lógica, como em Estados de baixa renda frágeis e afetados por conflitos. No entanto, uma recente avaliação interna dos trabalhos do Grupo do Banco Mundial nesses países

concluiu que o Grupo do Banco fez das "reformas no clima de investimentos" orientadas para as empresas estrangeiras seu foco principal do trabalho. Dada a negligência do Grupo do Banco Mundial na criação de empregos nesses lugares, os avaliadores evidentemente taxaram a atenção do Grupo aos desejos dos investidores estrangeiros como desequilibrada (IEG, 2014). Por fim, uma "securitização progressiva" da ajuda, vista em lugares propensos ao conflito, onde os interesses dos investidores estão em jogo, pode refletir ainda em um outro tipo de apoio a empresas estrangeiras. Por exemplo, a ajuda da União Europeia ao Níger subsidia a mineração de urânio pela empresa de energia francesa Areva, que tem enfrentado ameaças de segurança (Furness e Gänzle, 2014, p. 9).

Essas medidas geralmente proporcionam ganhos de curto prazo para os interesses dos países doadores, mas os seus benefícios são ainda maiores no longo prazo. Esses resultados se devem, em parte, a contatos, ao costume a à boa vontade comercial (como mostrado por Arvin *et al.*, 2000). De acordo com uma avaliação feita pela Finexpo, a agência belga de promoção comercial que recebe fundos de ajuda oficial, os novos vínculos de negócios foram a principal razão para a participação de empresas belgas. A agência ajudou a criar esses novos vínculos "permitindo que as empresas entrassem em mercados relativamente fechados (onde são necessários empréstimos em condições favoráveis) e melhorando a imagem/confiança nos produtos das empresas belgas junto aos bancos e autoridades dos países destinatários'" (SEC, 2010, p. 51). Os retornos sobre o IED dos países de baixa renda aos interesses dos países ricos são substanciais e parecem estar aumentando: "Os países em desenvolvimento perdem uma proporção consistente e ampla de seu PIB para que investidores possam repatriar lucros de seus investimentos de IED – mais de 2% do total do PIB desde 2005 (Griffiths, 2014, p. 20)".

O autointeresse dos doadores em promover o investimento externo direto é, portanto, evidente. Isso poderia ser perdoado se tal investimento pudesse ser indiscutivelmente mostrado como benéfico para os países mais pobres. Mas esse não é o caso. Em uma entrevista focada na África Subsaariana, o economista francês Thomas Piketty comparou o investimento estrangeiro a "uma droga ou veneno lento", salientando que "basicamente nenhum país na história tornou-se rico através de investimento externo" (Norbrook, 2014).

5.5 Comércio e financiamento de investimentos

Os empréstimos em condições favoráveis ou créditos para comércio e investimento são essenciais para a implantação da ajuda com fins comerciais. Disfarçar mercantilismo sob o manto de altruísmo é algo tão velho quanto o próprio sistema de ajuda. No caso dos Estados Unidos, os dois principais

órgãos oficiais de ajuda para exportação e promoção de investimento, a Agência de Comércio e Desenvolvimento dos Estados Unidos (USTDA, na sigla em inglês) e a Corporação para Investimento Privados no Exterior (OPIC, na sigla em inglês), baseiam seus mandatos formais no *Foreign Assistance Act* de 1961. Essas agências essencialmente subsidiam os interesses privados do país doador. Elas permitem que as empresas nacionais ganhem espaços protegidos em mercados não ocidentais, com pouco risco para seus balanços contábeis.

Os empréstimos em condições favoráveis para empresas dos países doadores foram disputados durante décadas, e suas regras foram negociadas e renegociadas entre os países da OCDE (Evans, 2005, p. 108-158). No entanto, identificar quais interesses precisamente beneficiam-se desses empréstimos não é simples. O regime de créditos à exportação da OCDE não promove transparência, tampouco os acordos dos cartéis que o influenciam; pelo contrário, são as normas de sigilo que prevalecem. Uma revisão exaustiva dos programas de empréstimo em condições favoráveis dos países da OCDE, incluindo estudos aprofundados dos casos austríaco, alemão, dinamarquês e holandês, foi incapaz de sondar quais interesses específicos serviram-se dos programas, uma vez que a informação acerca das empresas participantes é geralmente classificada como secreta. Na melhor das hipóteses, os dados estão disponíveis em formas agregadas. No período 1995-2005, os setores empresariais dos países doadores que mais se beneficiaram dos empréstimos em condições favoráveis, sob a forma de empréstimos globais, foram: transporte e armazenamento, abastecimento de água e saneamento, geração de energia e abastecimento, e saúde (Fritz *et al.*, 2014, p. 168). Caso a investigação se estendesse a associações industriais e câmaras de comércio e indústria, ela poderia revelar mais informações. A interação entre esses *lobbies* e os organismos de ajuda e parlamentos ajuda é intensa e contínua (Fritz *et al.*, 2014, *passim*).

Misturar ajuda e comércio tem sido uma prática padrão entre os países doadores da OCDE-CAD. Mas cabe questionar se os "novos doadores" comportar-se-ão da mesma maneira ou se, pelo contrário, contemplarão a solidariedade Sul-Sul frente aos interesses comerciais em seus programas de ajuda. Pesquisa econométrica indica que, no caso da Índia, pelo menos, a resposta é negativa. "Autointeresses comerciais e políticos dominam a alocação da ajuda da Índia", de acordo com pesquisadores que identificam os setores de petróleo, engenharia e transporte de água como favorecidos pelos programas de ajuda externa indianos (Fuchs e Vadlamannati, 2013, p. 4).

5.6 Setor financeiro

Bancos e outros agentes do setor financeiro situados nos países centrais já se beneficiam há tempos de tratamento preferencial proveniente do topo da cadeia

de ajuda externa. As instituições financeiras internacionais (IFIs) trabalharam incessantemente para facilitar e "consolidar" o acesso das empresas ocidentais aos mercados de serviços financeiros em países não centrais. Não só o *lobby* rotineiro e bem-financiado, mas também a disponibilidade de "portas giratórias" e redes pessoais nas carreiras público-privadas de altos funcionários das IFIs combinaram para facilitar que os interesses do setor financeiro capturem os "altos comandos" – sistema de ajuda externa – e, na verdade, de grande parte da arquitetura financeira global.

A alavancagem das IFIs tem operado, muitas vezes, de forma imperfeita, por meio das condicionantes anexadas aos seus empréstimos, bem como pela construção de fórmulas políticas, pelo conhecimento e pela informação. Essas condições têm ajudado que bancos estrangeiros, companhias de seguros e operações bancárias paralelas penetrem nos países receptores de ajuda. A rápida multiplicação de mercados de ações em países periféricos e o crescimento explosivo da carteira de fluxos de investimento – acontecimentos bem recebidos pelos investidores institucionais nos países centrais – tinha o apoio entusiástico da parte superior do sistema de ajuda. Um estudo econométrico do período de 1980-2005 não deixa dúvidas de que o "a ajuda do FMI e do Banco Mundial foi um canal para a criação de mercados de ações" (Weber *et al.*, 2009, p. 1341). No entanto, sua relevância para desenvolvimento não é evidente, já que o crescimento volátil da carteira de fluxos de investimento, que promovem ciclos de expansão e retração, são sentidos principalmente nas economias de renda média-baixa: como o da Nigéria.

A condição prioritária das IFI e de alguns doadores da ajuda bilateral foi que os destinatários relaxassem os controles e a tributação sobre movimentos de capital. Os doadores têm ajudado a impulsionar empréstimos de mercado e créditos, seja diretamente, seja como incentivadores; seus observadores foram rápidos em identificar a qualquer país que estivesse endividado "aquém de suas capacidades". Não satisfeitos em ver o dinheiro fluir somente para o "setor real", ajudaram também a criar circuitos "financiarizados". Os investimentos em carteira foram favorecidos e manifestaram-se em capital especulativo e em *carry trade*. Para promover climas fiscais cada vez mais brandos para atrair essas receitas, a União Europeia teve o cuidado de inserir cláusulas nos seus acordos comerciais "pós-Lomé", cuja aceitação pelos países mais pobres tem sido uma condição de pleno acesso à ajuda da União Europeia (UE Observer, 2014).

As mudanças de políticas resultantes daí criaram vulnerabilidades associadas à crescente volatilidade financeira, a fuga de capitais, maior endividamento (com custos mais elevados), flutuações da taxa de câmbio e esvaziamento das estratégias de desenvolvimento de longo prazo, substituídas por recursos de curto prazo

para lidar com a crise. Essa arquitetura nada fez para proteger as pessoas mais pobres de choques como oscilações nos preços dos alimentos, da energia e das matérias-primas. Hoje, o peso da evidência, apesar de contestado por alguns, sugere que a liberalização financeira liderada pelos IFIs não foi capaz de beneficiar a maioria das pessoas nos países receptores, especialmente os mais pobres (Rodrik e Subramanian, 2009; Stockhammer, 2013). Na verdade, em um dos principais cenários da ajuda externa, na África Subsaariana, os seus impactos têm sido chamados de "inequivocamente adverso" (Rashid, 2013, p. 321; Ahmed, 2013). No entanto, para além do reconhecimento de que estas políticas promovem fluxos financeiros ascendentes, há pouca análise sistemática e discussão sobre o destino dos fluxos e a quem beneficiaram.

Os bancos próprios do sistema de ajuda, juntamente aos interesses de ricos que compram e vendem as suas ações e participações, têm sido importantes beneficiários da ajuda. Liderados pelo Banco Mundial, bancos multilaterais de desenvolvimento acumularam enormes reservas em dólares, a fim de tranquilizar os detentores de seus títulos e satisfazer os jogadores do mercado financeiro em geral. Os países devedores tiveram de pagar a conta; eles pagam taxas de juros mais elevadas em consequência dos esforços de acumulação de reservas dos bancos (Humphrey, 2014, p. 621). As instituições financeiras beneficiam-se de outras maneiras. O Gabinete de Contabilidade Geral dos Estados Unidos relatou com satisfação sobre os fundos do Banco Mundial, "os saldos temporariamente ociosos à espera de aplicação são frequentemente investidos nos mercados de capital norte-americanos" (US GAO, 1986, p. 19).

Desde o início dos anos 1980, os programas de austeridade do FMI ajudaram a tornar a acumulação de reservas um imperativo para os países receptores. Como resultado, grande parte da ajuda foi deslocada para longe dos bens públicos, como serviços de saúde em direção a reservas externas (Stückler *et al.,* 2011). Depois de 2000, o crescimento das reservas desses países acelerou. Os países da África Subsaariana sob supervisão do FMI destinaram, em média, 37% do seu aumento de ajuda para reservas externas; países supervisionados pelo FMI fora da África colocaram proporções ainda maiores dos ingressos de ajuda em reservas externas (IEO, 2007). A expansão dos déficits em conta-corrente dos Estados Unidos "coincidem naturalmente com a demanda pelo aumento de reservas" (Stiglitz e Greenwald, 2010, p. 5). Realizada principalmente em dólares norte-americanos, as reservas beneficiaram interesses financeiros, de seguros, e imobiliário (os chamados Fire) nos Estados Unidos, incluindo atores semipúblicos e privados no setor de financiamento imobiliário. Estimadas em dezenas de bilhões de dólares, as reservas contribuíram para as bolhas financeiras que começaram a estourar em 2007, desencadeando a crise financeira global. No entanto, a má gestão e as perdas resultantes parecem não ter reduzido a influência dos banqueiros e "banqueiros

paralelos" sobre as classes políticas ocidentais. Para a parte superior do sistema de ajuda, tanto antes quanto durante a crise, a primazia dos interesses do setor financeiro tem sido evidente.

> A maioria das crises ocorreram em países em desenvolvimento, com o FMI e do G-7 salvando bancos ocidentais que tinham tomado más decisões de endividamento, mas deixando o peso do resgate recair sobre os cidadãos dos países em desenvolvimento (Stiglitz e Greenwald, 2010, p. 21).

Movimentações para proteger os interesses do setor financeiro contra perdas podem ser vistas onde empréstimos não estão sendo pagos e onde riscos de inadimplência estão crescendo. Um estudo centrado no período pós-Guerra Fria (Morrison, 2011) descobriu um padrão distinto de "empréstimo defensivo" pela Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), o ramo de empréstimos em condições favoráveis do Banco Mundial, a fim de cobrir empréstimos do ramo não concessional do Banco, ou seja, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Um estudo posterior focado no período 1982-2008 (Marchesi e Missale, 2013) não encontrou "nenhuma evidência de empréstimos defensivos, mas fortes evidências de concessão defensiva", incluindo o alívio de dívidas, por ambos os credores multilaterais e bilaterais. Em suma, há provas abundantes de que os principais organismos de ajuda externa operam com praticamente nenhum risco para si e para os detentores de seus títulos.

O compromisso oficial dos doadores com os bancos e outros intermediários financeiros acelerou no século XXI. A ênfase no setor financeiro, como tal, é aparente nas estratégias das principais instituições financeiras multilaterais, nomeadamente o Banco Europeu de Investimento e da Corporação Financeira Internacional (IFC) do Grupo Banco Mundial, mas também as Instituições Financeiras de Desenvolvimento Bilateral (IFD), tais como CDC (UK), FMO (Países Baixos), KFW (Alemanha) e Swedfund (Suécia). Essas agências de ajuda semipública expandiram seu financiamento a bancos privados nacionais e internacionais e outros intermediários financeiros, que, por sua vez, deveriam impulsionar as empresas locais, o que facilita o seu acesso ao crédito. No entanto, uma recente avaliação das atividades das IFD em cinco países da África Subsaariana não encontrou quase nenhuma evidência para apoiar essa suposição. O alcance da ajuda das IFD, na verdade, beneficia os intermediários financeiros, mas oferece pouco para as empresas locais, cujo acesso limitado ao crédito justifica o auxílio (Horus Development Finance, 2014). Esses bancos de desenvolvimento falam sobre sua preocupação com a pequena empresa, mas na prática favorecem os grandes investidores; perto de 40% das empresas que apoiam estão listadas nas bolsas de valores. Eles também preferem acordos de capital privado, voltados para obter rendimentos rápidos aos interesses privados (Bretton Woods Project, 2014, p. 11; Romero, 2014).

Esses estudos revelam razões para duvidar das reivindicações sobre a "adicionalidade" dos DFI, ou seja, que a sua ajuda fornece produtos e serviços que atores de mercado não forneceriam sem a ajuda. O departamento de avaliação do Ministério das Relações Exteriores holandês também expressa ceticismo sobre tais alegações. O seu estudo (em holandês) sobre ajuda ao desenvolvimento do setor privado no período de 2005-2012 conclui que a meia dúzia de agências semioficiais orientados para o mercado não podem demonstrar que seus subsídios são a condição *sine qua non* para o crescimento do setor privado, em parte, porque essas agências prestam pouca ou nenhuma atenção à "adicionalidade". O estudo refere-se a muitos casos em que as atividades do setor privado financiadas pelos holandeses teriam ido adiante de qualquer maneira, sem qualquer subsídio de ajuda oficial (IOB, 2013).

Os Países Baixos não são os únicos a conceder ajuda a empresas financeiras e de outros tipos por meio das alianças público-privadas e de ajuda "combinada" (*blending*). O Tribunal de Contas Europeu investigou trinta projetos em países de baixa renda que combinaram dinheiro públicos do Banco Europeu de Investimento, entre outras IFDs europeias, dinheiro de investidores privados. O Tribunal de Contas constatou que, em metade dos casos "não houve análise convincente" para justificar a concessão de auxílio, dada a probabilidade de que "os investimentos teriam sido feitos de qualquer forma, mesmo sem a concessão" (ECA, 2014, p. 20). Ao apresentar este relatório condenatório (cujas conclusões principais a Comissão Europeia rejeitou), um membro do Tribunal de Contas chamou a atenção para os riscos de ainda mais desperdício quando as IFDs apoiadas pelo Estado tornam-se "patrocinadores" de empresas privadas e administradoras de crescentes encargos aos países receptores.

Evidentemente, a ajuda oficial para o desenvolvimento do setor privado abre as portas para os ganhos e a busca de benefícios por parte das empresas, em particular as que atuam como intermediárias financeiras. Além disso, as receitas aplicadas ou geradas por atividades dos IFDs não são suscetíveis de tributação, ou de reinvestimento nas economias locais. Isso porque IFDs e os intermediários financeiros que ajudam fazem uso rotineiro dos centros financeiros *offshore* e jurisdições sigilosas. Como resultado, as receitas fiscais potenciais desviam-se, enquanto a obrigação de reembolsar os empréstimos externos permanece. Além da redistribuição de riqueza, tais mecanismos criam ocasiões para a corrupção e impunidade jurídica (Murphy, 2010). Nesse sentido, o CDC aparece frequentemente nos meios de comunicação por causa dos negócios conduzidos em nome de seus acionistas e de seu próprio órgão gestor (Brooks, 2010). Poucos doadores mobilizaram-se para impedir que os seus IFDs ou outras agências de ajuda usassem jurisdições secretas (Eurodad, 2013).

Enquanto isso, os doadores continuam aumentando seus empréstimos para desenvolvimento e fornecimento de crédito em apoio das empresas exportadoras nacionais. Eles não mostram sinais de abandono dessas práticas defensivas que garantem aos credores operações praticamente livres de risco. Como alguns previram (Dijkstra, 2003), o risco moral é ainda evidente na alocação adversa do dinheiro emprestado. Isso inclui a fuga de capitais por intermédio de "portas giratórias" para jurisdições secretas, anulando os efeitos de desenvolvimento dos empréstimos. Na África, no período 1970-2004, em um ano, aproximadamente, 50 centavos fugiram para cada dólar emprestado. Para expor este e outros tipos de conluios entre elites e atores do setor financeiro, há pedidos para uma "auditoria da dívida" formal. Como defendido oficialmente pelo Equador e pela Tunísia, tais auditorias estabeleceriam a legitimidade das dívidas aos doadores e os outros e identificariam aquelas dívidas que poderiam ser repudiadas sob a lei internacional como "odiosa" (Boyce e Ndikumana, 2012). Entre os doadores, a Noruega foi a única a encomendar uma auditoria independente dos seus créditos oficiais à exportação. Foi também pioneira na investigação e na pressão internacional para conter jurisdições secretas e outros mecanismos relacionados, tais como, preços de transferência, que legalizam as transferências de quantidades substanciais de dinheiro de pobres para ricos.

6 OUTROS SETORES DE CONTRACORRENTE

À luz das conclusões esboçadas nas seções anteriores, as próximas seções discutem brevemente o estudo dos fluxos ascendentes em setores específicos, incluindo a própria indústria de ajuda.

6.1 Contratação de serviços

Os interesses dos países doadores tendem a ser maiores quando a ajuda é fornecida sob a forma de assistência técnica. A contratação de serviços de grandes empresas, especialmente empresas de consultoria, aparecem com grande importância na ajuda de vários doadores ocidentais, nomeadamente os Estados Unidos. Para projetar e operar projetos de ajuda, os Estados Unidos rotineiramente contratam empresas, tais como, *Development Alternatives Group, Creative Associates and Partnership for Supply Chain Management*. Essas grandes empresas destacam-se em um grande campo de organizações concorrentes e cartelizadas, organizações sem e com fins lucrativos cujos faturamentos combinados atingem as dezenas de bilhões de dólares, euros e ienes. Paradigmas da privatização, do desenvolvimento do setor privado e da "terceirização" (Kleibl, 2013) nos países doadores, exemplificadas no pensamento da Nova Gestão Pública, têm ajudado a impulsionar a demanda da indústria de ajuda pela contratação dos serviços das empresas de consultoria global. Para a auditoria e outros serviços financeiros, há "quatro grandes" empresas do mundo:

Deloitte Touche Tohmatsu, PricewaterhouseCoopers, *KPMG* e *Ernst & Young*, sobre as quais uma série de questões de integridade e de posição dominante no mercado continuam a ser colocadas.

Graças à privatização de empresas estatais e serviços públicos e à introdução de sistemas de gestão da despesa pública desenvolvidos e promovidos pela parte superior da cadeia de ajuda, a indústria de consultoria ocidental tem encontrado nichos em crescimento e com fontes de renda expressivas (Hilary, 2004; Fyson, 2009). Os doadores podem declarar os serviços de consultoria como desvinculados, embora na prática, esses serviços estejam de fato vinculados. (Clay *et al.* 2009, p. 55-56) descobriram que, ao menos, três quintos de todos os gastos bilaterais foram para empresas de países doadores. Apesar disso, é possível constatar algumas restrições na busca por benefícios; um relatório dos contratos da USAID e do Departamento de Estado de 2000 a 2010, um período de rápido crescimento da demanda por serviços de fornecedores privados, descreveu o mercado como "um ambiente muito competitivo" (Sanders *et al.*, 2011, p. 57). No entanto, nesses sistemas de contratação, com ou sem licitações, as empresas nacionais desfrutam de grandes vantagens. Essas vantagens podem ser derivadas diretamente de política de ajuda, como nos casos dos projetos e programas superdimensionados, ou das regras de licitação com altos níveis de linguagem ou altos critérios técnicos. Um observador experiente descreve os resultados no caso britânico da seguinte maneira:

> Isto significa que o DFID e outros doadores estão agora nas mãos de grandes empresas de consultoria que cobram altas tarifas diárias, mas que tem recursos para cobrir as despesas necessárias com antecedência. Isso tem inflado muitas das tarifas pagas, e levou à dominância da indústria por empresas muito grandes, incluindo multinacionais financeiras sem experiência anterior, exceto na área de auditoria. Estas empresas são guiadas pelo lucro e estão mais preocupadas em 'atingir cada exigência dos seus Termos de Referência' do que em alcançar transformação social duradoura (Pratt, 2013).

Outras vantagens podem resultar do acesso assimétrico à informação, como "conhecimento sobre os procedimentos do doador, o enfoque do projeto e no acesso informal precoce às informações do contrato" (CLAY et al., 2009, p. 44). Fusões e acordos de cartel não são desconhecidos e há contextos de solo fértil ao rentismo. Os microssistemas não regulamentados de contatos pessoais e as "portas giratórias" entre empresas de consultoria e órgãos oficiais de ajuda, um fenômeno que na Noruega é denominado "ajudando de dentro" (*inside aiding*) (TVEDT 2007: 629), fazem com que a busca pelo rentismo seja uma atividade de baixo risco e de alto retorno. Da mesma forma, no Reino Unido, Pratt (2013) vê empresas de consultoria "sendo criadas por antigos funcionários do DFID com confortáveis vínculos com seus ex-colegas. Daí que enfrentam pouca concorrência neste nível". Outras informações anedóticas de membros veteranos da indústria de ajuda

estão disponíveis em memórias, histórias da indústria de consultoria como Barclay (2013), e em *blogs*, como *Dev Balls*.[8]

6.2 Contratação de ajuda alimentar e de serviços de frete

Para certas empresas e organizações sem fins lucrativos, a ajuda alimentar traz benefícios substanciais, em alguns casos, em forma de alta rentabilidade. Nos Estados Unidos, esses interesses têm sido denominados de "triângulo de ferro": agronegócio, companhias de navegação e as ONGs de caráter assistencialista. Por muitas décadas, este bloco manteve sua influência sobre a legislação e as políticas de ajuda alimentar dos Estados Unidos. Entre as realizações do "triângulo de ferro", além de manter o domínio dos Estados Unidos como uma fonte de ajuda alimentar, estão: *i)* ter ajudado na penetração e expansão do *market-share* das gigantes do agronegócio, como *Cargill* e *Archer Daniels Midland*; e *ii)* ter contribuído com os lucros de corporações como *Waterman Steamship* e *Liberty Maritime* (Clapp, 2009). Um grande estudo sobre ajuda alimentar conclui:

> Os interesses agrícolas e marítimos buscam o lucro como objetivo final. (...) Eles se saem bem sob as políticas de ajuda alimentar atuais. A regulamentação dos contratos de ajuda alimentar concede poder efetivo ao mercado, que gera ganhos econômicos substanciais para esses setores. Produtores e processadores obtém um prêmio sobre as vendas de mercadorias no sistema de distribuição da ajuda alimentar, e as transportadoras recebem margens de lucro significativas através do carregamento de ajuda alimentar (...). A consequência dessas recompensas é a abismal ineficiência financeira da ajuda alimentar como um meio de proporcionar o desenvolvimento no exterior e assistência humanitária (Barrett e Maxwell, 2007, p. 87-88).

A ajuda proporciona rendas aos interesses das empresas de frete. Nos Estados Unidos, no ano fiscal de 2006, a preferência para cargas agrícolas (ACP, na sigla em inglês) "um dos requisitos para os programas do USDA e USAID, custou aos contribuintes norte-americanos cerca de US$ 140 milhões, uma margem de lucro adicional de 46% sobre os custos de frete competitivos" (Bageant *et al.*, 2010, p. 2). No entanto, essa preferência obrigatória para os navios mercantes americanos, sobre a qual poderia se esperar que a tributação dos Estados Unidos recuperasse pelo menos parte das receitas, é frustrada por jurisdições secretas globais. Isso acontece porque "navios de bandeira norte-americana fazem parte de estruturas complexas de sociedades gestoras de participação, muitas delas de capital fechado, de modo que só foi possível estabelecer a posse final de menos de metade dos navios no programa ACP" (Bageant *et al.*, 2010, p. 3).

8. Dev Balls (*blog*) está disponível em: <http://goo.gl/HwykdZ>.

6.3 Propriedade intelectual

Desde os anos 1990, os doadores uniram esforços para proteger os direitos de propriedade intelectual (DPI). O guia para esses esforços é um grande farol político: o acordo multilateral da OMC sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS). Seguindo sua promulgação, em 1994, tornou-se um importante ponto de apoio para alavancar transformações e extrair rendas. Desde 2000, a adesão ao Trips passou a ser obrigatória para todos os Estados-Membros da OMC; em 2016, mesmo os países menos desenvolvidos devem tornar suas leis compatíveis com o Trips. Esse acordo surgiu na sequência de *lobby* vigoroso de uma coalizão do setor privado, o Comitê de Propriedade Intelectual, composto por treze grandes corporações multinacionais ocidentais. A pressão continuou sendo exercida por organismos como a Aliança Internacional de Propriedade intelectual (que representa as indústrias de direitos autorais) e a *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America* (PhRMA). Esses grupos de pressão prosseguem com seu trabalho em várias frentes, incluindo a "captura" das autoridades públicas encarregadas de emitir patentes e outros tipos de propriedade intelectual. Graças às construções legais dos DPI, ao poder de mercado e à corrupção, os lucros da indústria farmacêutica têm sido substanciais. As rendas são elevadas e o rentismo é incentivado em grande parte porque, nas palavras de um especialista,

> apesar das diferenças muito reais entre todos os tipos de propriedade intelectual – direitos autorais, patentes e marcas registradas – contidos na agenda de aplicação da propriedade intelectual sob o enfoque de "big tent", há uma coisa que as bolsas Kate Spade, os softwares protegidos por direitos autorais, jogos, música e filmes, e farmacêuticos patenteados têm em comum: seus altos preços (Sell, 2010, p. 459).

Fluxos atuais e potenciais derivados de IPR provaram ser inesperadamente grandes. No ano de 2009, os países de alta renda - principalmente os Estados Unidos, mas também Alemanha, Japão, França e Reino Unido – receberam cerca de US$ 177 bilhões em *royalties* e taxas de licenciamento (US$ 71 bilhões em 1999),[9] enquanto países de baixa e média renda pagaram cerca de US$ 32 bilhões em *royalties* e taxas de licenciamento (cerca de US$ 7 bilhões, em 1999). Globalmente, ao longo do período 1999-2009, as empresas com sede em países ricos levaram cerca de 98% de todas as receitas de propriedade intelectual (Athreye e Yang, 2011, p. 29).

Os doadores de ajuda promovem esses fluxos. Eles ajudam a financiar agências governamentais dos países receptores encarregadas de fazer cumprir as disposições em matéria de DPI, abrindo caminho para o crucial negócio de cobrança das taxas em nome dos detentores de patentes e direitos autorais. Os doadores promovem

9. As receitas provenientes de direitos de propriedade intelectual ultrapassaram as projeções oficiais. O Banco Mundial estima que, se o Trips fosse totalmente implementado, as transferências de rendas de propriedade intelectual sobre patentes, royalties, licenças e outros direitos de propriedade intelectual de empresas com sede nos principais países da OCDE equivaleria a cerca de US$ 41 bilhões ao ano, em dólares do ano de 2000 (Banco Mundial, 2002, p. 133).

acordos comerciais bilaterais e regionais que reforçam os imperativos dos DPI. Eles disseminam orientações políticas, tal como o Marco de Política de Investimento da OCDE, mencionado acima, que salienta as obrigações de pagamento por patentes e outros tipos de propriedade intelectual. Alguns doadores promovem o regime de DPI com operações focadas, como o Projeto de Assistência de Direitos de Propriedade Intelectual da USAID.

Resistências ao regime de propriedade intelectual vieram à tona no que diz respeito a medicamentos essenciais e seu uso racional, por parte dos governos da Índia e do Brasil e de organizações ativistas, tais como Médicos Sem Fronteiras e *Health Action International*. Para lidar com esses contratempos, alguns doadores têm tentado mostrar menos afinidade com as agendas das empresas farmacêuticas. Em 2008, o governo britânico lançou a Aliança para Transparência de Medicamentos (MeTa, na sigla em inglês) para reduzir a corrupção e as relações abusivas por parte das empresas farmacêuticas. Apesar de um relatório da Organização Mundial de Saúde, *The World Medicines Situation* (Kaplan e Mathers, 2011), observar progressos na obtenção e na distribuição de medicamentos genéricos mais baratos pelos doadores, (como, por exemplo, pelas aquisições regionais conjuntas), problemas na transparência e na eficiência persistem. Medidas positivas são detectáveis, mas em contrapartida o sistema de ajuda reforçou o regime global de propriedade intelectual. Em uma alusão à desapropriação da propriedade comum em uma fase especialmente predatória do capitalismo, alguns têm chamado este regime de "novos cercamentos" (May, 2013).

6.4 Pesquisa agrícola

Anunciado como um dos triunfos da ajuda externa para os países pobres, as tecnologias de "revolução verde", provenientes do Centro Internacional de Melhoramento de Milho e Trigo (CIMMYT) e Instituto Internacional de Pesquisa sobre o Arroz (IRRI, na sigla em inglês), também têm beneficiado os interesses comerciais dos países doadores. Na década de 1990 pesquisadores mostraram "evidências de que o beneficiamento de trigo e de arroz realizado em centros internacionais produziram grandes retornos na Austrália e nos Estados Unidos (...), bem como em países menos desenvolvidos. Estes estudos têm mostrado taxas enormes de retorno para este investimento" (Alston *et al.*, 1998, p. 1.060). Especificamente, esses retornos foram estimados da seguinte forma:

> No início da década de 1990, cerca de um quinto da área total de cultivo de trigo dos Estados Unidos foi plantada com variedades de ascendência CIMMYT e cerca de 73% da área total de arroz foi plantada com variedades de ascendência IRRI. Isso significa, por exemplo, que os produtores de trigo dos Estados Unidos ganharam, pelo menos, 3,4 bilhões de dólares entre 1970-1993 a partir de variedades melhoradas de trigo CIMMYT, o que implica uma relação entre os benefícios e

> arcados pelos Estados Unidos de pelo menos 40:1 (Alston *et al.*, 1998, p. 1069, nota de rodapé 5).

É possível detectar um circuito perverso conforme se interligaram as tecnologias de revolução verde e a ajuda alimentar: a pesquisa e o desenvolvimento financiados com ajuda oficial aumentaram a produção de culturas (como o arroz) em países ricos, cuja ajuda subsidiou a exportação para a África Ocidental, Haiti e outros locais onde os cultivos entraram em colapso, enriqueceram agronegócio e empobreceeram muitos pequenos produtores locais. Esses são exemplos do que um autor chama de "Lei dos Subsídios de Gresham", segundo a qual "os 'bons subsídios'" serão politicamente deslocados gradualmente por grupos estabelecidos, que redirecionarão a despesa pública para eles mesmos"(Steenblik, 2006, p. 25).

6.5 Saúde

Uma das reivindicações mais comuns feitas sobre a ajuda externa é a de que ela tem ajudado a melhorar a saúde das pessoas em locais de baixa renda. No entanto, as contrapartidas da ajuda para a saúde em locais de alta renda não devem ser esquecidas. Duas são as modalidades de ajuda para a saúde com retornos positivos para os países doadores, a pesquisa de doenças específicas e a educação médica. Resultados de ganhos absolutos não são impossíveis em ambos os casos, mas pesquisas sobre os gastos de doadores indicam que ajuda a combater doenças específicas é mais voltada para riscos de saúde nos países ricos do que para riscos de saúde nos países de baixa renda.

> Contrariamente à ideia de que a ajuda ao desenvolvimento para doenças específicas é alocada com a intenção de aliviar o sofrimento da maior quantidade possível de pessoas em países receptores, os resultados sugerem que (...) a ajuda bilateral para o desenvolvimento para doenças específicas busca atenuar as ameaças às populações dos Estados doadores. Na verdade, de todas as variáveis incluídas no modelo, só são significativas as que representam os interesses dos doadores, mesmo que haja outros indicadores que normalmente influenciam as decisões sobre a ajuda externa (Steele, 2011, p. 73).

Em uma revisão das prioridades de financiamento dos doadores para doenças transmissíveis, outro pesquisador levanta a seguinte hipótese:

> A forte correlação entre a carga de doenças no mundo industrializado e a ajuda de doadores para o financiamento do controle de doenças do mundo em desenvolvimento pode indicar a influência dos interesses dos fornecedores. Ou seja, os doadores podem concentrar seus esforços na luta contra as doenças que as elites políticas do mundo industrializado consideram como uma ameaça aos seus próprios cidadãos ou que as empresas farmacêuticas consideram uma fonte potencial de lucro através da venda de drogas (Shiffman, 2006, p. 415).

Um estudo de investigação financiado pelo Reino Unido sobre doenças transmissíveis mostra grandes desproporções. Grande parte da pesquisa falha em se equiparar à "carga de doença global", ou seja, mortes e invalidez causadas por infecções gastrointestinais, resistência antimicrobiana, tracoma e outras doenças que afetam as pessoas (especialmente crianças e idosos) nos países mais pobres (Smith, 2012).

A ajuda externa, muitas vezes, dirige as políticas para a educação dos profissionais de saúde, eventualmente subsidiando essa educação. No entanto, muitos profissionais de saúde com treinamentos caros acabam migrando para países mais ricos, em alguns casos, graças às campanhas oficiais de recrutamento por parte das autoridades de saúde. Um estudo recente sobre o "ganho de cérebros" médicos conclui:

> Muitos países de destino ricos, que também treinam menos médicos do que são necessários, dependem de médicos imigrantes para compensar o déficit. Desta forma, os países em desenvolvimento estão efetivamente pagando para treinar pessoal que então auxiliará os serviços de saúde dos países desenvolvidos (Mills *et al.*, 2011, p. 2).

O estudo teve como foco cerca de 20.000 médicos de nove países da África Subsaariana que trabalham na Austrália, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos. Estima-se que, em conjunto, esses países ricos ganharam cerca de US$ 4,55 bilhões, principalmente por intermédio de economias nos custos de educação financiados por outros países. Os serviços de saúde do Reino Unido, que contam com o maior número de médicos, têm sido os principais beneficiários. As diferenças de salários e condições de trabalho, geradas pelas desigualdades globais e pela incapacidade de gerar empregos decentes nos países de emigração, explicam esses fluxos de mão de obra qualificada "Sul-Norte" e "Sul-Sul", como o caso das enfermeiras filipinas que trabalham na Arábia Saudita e nos países do Golfo. Em face dessas transferências de recursos humanos vitais, a liderança do sistema de ajuda não tem nenhuma resposta à altura do problema. Na verdade, alguns nem enxergam isso como um problema; por exemplo, uma unidade de política de educação do Banco Mundial retrata a emigração de jovens mulheres das Filipinas, principalmente como prestadores de cuidados, como um indicador do sucesso dos programas do Banco (Banco Mundial, 2012). Enquanto as principais instituições de ajuda continuarem aplaudindo essa fuga de pessoal especializado e, ao mesmo tempo, falharem em abordar os fatores de expulsão – principalmente a falta de empregos decentes nos locais de origem – esse tipo de perda de recursos humanos persistirá.

6.6 Educação superior

Desde 1960, os programas de bolsas de estudo financiadas pela ajuda trouxeram centenas de milhares de jovens da Ásia, África e América Latina para universidades e outras instituições de nível superior nos países ricos. Mesmo que hoje o autofinanciamento seja a norma, o papel da ajuda continua a ser importante. Dos US$ 5,4 bilhões que os doadores da OCDE desembolsaram anualmente no período entre 2006-2011 para o ensino superior, cerca de três quartos pagaram a matrícula e os custos de vida de estudantes dos países doadores. Canadá, França, Alemanha e Japão foram responsáveis por 81% desses gastos (Unesco, 2014, p. 134). Nos Estados Unidos, os programas de bolsas de estudo para africanos e para os latino-americanos alimentaram o crescimento econômico por décadas, e os estudantes estrangeiros tornaram-se importantes fontes de rendimento para as universidades e para as economias locais. As bolsas de estudo baseadas em ajuda apoiaram muitos deles. O monitoramento dos impactos econômicos dos estudantes estrangeiros nos Estados Unidos revela que "819.644 estudantes internacionais e suas famílias em universidades e faculdades em todo o país contribuíram com 313.000 postos de trabalho e com US$ 24 bilhões para a economia dos Estados Unidos durante o ano letivo 2012-2013" (Nafsa, 2014). Como as verbas para bolsas de estudos e os custos de estudantes imputados são gastos quase que inteiramente nos países doadores, existem demandas para que se deixe de contar essas verbas como ajuda externa oficial. Na ausência de estudos que acompanhem estudantes beneficiários de bolsas, fica difícil estabelecer quem no limite se beneficia dos programas de bolsas (Mawer, 2014). Indicadores pensados para serem inequívocos, como as proporções de ex-bolsistas que voltam para seus países de origem, são turvadas pela "fuga de cérebros institucional", isto é, o emprego ao serviço das empresas transnacionais ou agências internacionais. Essas questões e os problemas a elas relacionados, tais como a ligação dos retornados ao serviço público, a fim de obter alguns ganhos sociais ou coletivos, continuam sem ser estudados em profundidade.

7 CONCLUSÃO

Não há dúvida de que ajudar a si mesmo, isto é, proporcionar benefícios aos interesses dentro da sua própria economia política – é um dos objetivos centrais dos doadores. Na verdade, esse pode ser seu principal propósito. Em contraste com as suas muitas jornadas ilusórias pelos campos inferiores das cadeias de ajuda, a ajuda externa obteve um sucesso considerável em seus campos superiores. Recompensas para os interesses sediados nos países doadores ajudam a explicar por que o sistema ajuda internacional continua a crescer, apesar da sua falta de sucesso na promoção de objetivos claros, tais como o crescimento equitativo e melhoras de governança. O sistema ajuda externa continua movendo suas políticas, produtos e serviços para baixo, em direção aos locais mais pobres e, ao mesmo tempo lançando um olhar indulgente sobre as

grandes quantias de dinheiro e outros recursos que se deslocam para cima, para os locais mais ricos.

As instituições do sistema de ajuda estão frequentemente alinhadas, se não em conluio ativo com os interesses que se beneficiam desses contra-fluxos. Isso é um paradoxo, mas não é uma grande surpresa em um contexto onde os principais arquitetos tanto do sistema financeiro global quanto do sistema de ajuda internacional compartilham os mesmos endereços institucionais e circulam nas mesmas esferas sociais e políticas. No domínio do estudo e debate, outro paradoxo se apresenta: apesar de um consenso acadêmico sobre a importância do autointeresse dos doadores para a compreensão do que move o sistema de ajuda, a investigação sobre o funcionamento e os beneficiários específicos desse autointeresse não se aproxima de sua importância. Essa assimetria ajuda a moldar a atenção de tal forma que fluxos que correm dos ricos para os pobres permanecem destacados em primeiro plano, enquanto os fluxos muito maiores que correm dos pobres para os ricos muito permanecem fora de foco ou desaparecem completamente.

Estimulado por essas anomalias e lacunas no conhecimento, este artigo reviu algumas conclusões de acadêmicos, gestores e ativistas políticos sobre as partes superiores dos sistemas de ajuda externa e como a primazia dos interesses dos países doadores são perseguidos e protegidos lá. Como uma visão panorâmica, este artigo é bastante incompleto. Informação sistemática e precisa sobre os campos investigados não é abundante. Muito dessa informação fico oculto do público sob vários pretextos, como a sensibilidade comercial. Muitas vezes, o conhecimento simplesmente escapa à atenção e não está sistematizado. Com as muitas perguntas sobre a interação entre o sistema de ajuda e os contra-fluxos, a redistribuição ascendente, o rentismo e os subsídios ocultos aos ricos, a política do "quem sabe o que, quando e como sobre os campos superiores da ajuda" são, em si, um terreno intrigante que aguarda trabalho acadêmico original.

REFERÊNCIAS

AHMED, A. D. Effects of financial liberalization on financial market development and economic performance of the SSA region: an empirical assessment. **Economic Modelling**, v. 30, n. 0, 2013.

ALFARO, L.; KALEMLI-OZCAN, S.; VOLOSOVYCH, V. Sovereigns, upstream capital flows and global imbalances. **Harvard Business School Working Paper**, n. 12-009. Cambridge, MA: Harvard Business School, 2011.

ALSTON, J. M.; PARDEY, P. G.; ROSEBOOM, J. Financing agricultural research: international investment patterns and policy perspectives. **World Development**, v. 26, n. 6, 1998.

ATHREYE, S.; YANG, Y. Disembodied knowledge flows in the world economy, *WIPO*. **Economic Research Working Paper**, n. 3, Geneva: World Intellectual Property Organisation, 2011.

ARVIN, M., CATER, B.; CHOUDHRY, S. A causality analysis of untied foreign assistance and export performance: the case of Germany. **Applied Economics Letters**, v. 7, n. 5, p. 315-319, 2000.

BACCINI, L.; URPELAINEN, J. Strategic side payments: preferential trading agreements, economic reform, and foreign aid. **The Journal of Politics**, v. 74, n. 4, p. 932-949, 2012.

BAGEANT, E. R.; BARRETT, C. B.; LENTZ, E.C. Food aid and agricultural cargo preference. **Policy Brief**, Dyson School of Applied Economics and Management, Ithaca, NY: Cornell University, 2010.

BARCLAY, T. **50 years in development: how private companies adapt & deliver**. Washington DC: Council of International Development Companies, 2013. Available at: <http://bit.ly/1p29fhA>. Accessed: 8 July 2016.

BARRETT, C. B.; MAXWELL, D. G., **Food aid after fifty years**: recasting its role. London: Routledge, 2007.

BARTHEL, F. *et al*. Competition for export markets and the allocation of foreign aid: the role of spatial dependence among donor countries. **Kiel Working Paper**, v. 1875, October, Kiel, Germany: Kiel Institute for the World Economy, 2013.

BERTHÉLEMY, J. C. Bilateral donors' interest vs. recipients' development motives in aid allocation: do all donors behave the same? **Review of Development Economics**, v. 10, n. 2, 179-194, 2006.

BIBOW, J. The international monetary (Non-)Order and the global capital flows paradox. **Levy Economics Institute Working Paper**, v. 531, Annandale-on-Hudson, NY, 2008.

BICHLER, S.; NITZAN, J. Imperialism and financialism: a story of a nexus. **Journal of Critical Globalisation Studies**, v. 5, p. 42-78, 2012.

BIGLAISER, G.; DEROUEN, K. The effects of IMF programs on U.S. foreign direct investment in the developing world. **The Review of International Organizations**, v. 5, n. 1, p. 73-95, 2010.

BOISE, C. M.; MORRISS, A. P. Change, dependency, and regime plasticity in offshore financial intermediation: the saga of the Netherlands Antilles. **Texas International Law Journal**, v. 45, n. 2, p. 377-456, 2009.

BOYCE, J. K.; NDIKUMANA, L. Debt audits and the repudiation of odious debts. *In*: BOYCE, J.K.; NDIKUMANA, L. (Orgs.). **Africa's capital losses**: what can be done? Bulletin n. 87, Association of Concerned African Scholars, p. 36-41, 2012. Available at: <http://goo.gl/6YnDAJ>. Accessed: 8 Jul. 2016.

BRETTON WOODS PROJECT. **Follow the money**: the World Bank Group and the use of financial intermediaries. London: Bretton Woods Project, 2014.

BROOKS, R. That's rich! How Britain's poverty relief fund abandoned the poor… while its bosses cleaned up. **Private Eye**, v. 1270, p. 17-23, 2010.

CALI, M.; TE VELDE, D. W. Does aid for trade really improve trade performance? **World Development**, v. 39, n. 5, p. 725-740, 2010.

CARBONNIER**,** G. *et. al.* Effets économiques de l'aide publique au développement en Suisse. **Revue internationale de politique de développement**, 2012. Available at: <http://goo.gl/xRYgRb>. Accessed: 8 Jul. 2016

CARBONNIER, G. Procurement of goods and services by international organisations in donor countries. **International Development Policy,** v. 5, n. 2, 2013. Available at: <http://goo.gl/VUEJ3r>. Accessed: 8 July 2016.

CARBONNIER, G.; VOICU, S. The drivers of foreign aid allocation during the cold war, energy crises and the "global war on terror". EADI GENERAL CONFERENCE, 14., 2014, Bonn, Germany. **Paper…** Bonn: EADI, 2014.

CLAPP, J. Corporate interests in US food aid policy: global implications of resistance to reform. *In*: CLAPP, J., FUCHS, D. (Eds.). **Corporate power in global agrifood governance**. Cambridge: MIT Press, p. 125-152, 2009.

CLAY, E. J.; GEDDES, M.; NATALI, L. **Untying Aid**: is it working? An evaluation of the implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS, 2009.

CRAMER, C. *et al.* **Fairtrade, employment and poverty reduction in Ethiopia and Uganda, final report to DFID**. April 2014. Available at: <http://goo.gl/YNgJXX>. Accessed: 8 July 2016

DONAUBAUER, J. Does foreign aid really attract foreign investors? New evidence from panel cointegration. **Applied Economics Letters**, v. 21, n. 15, p. 1094-1098, 2014.

DEVELOPMENT INITIATIVES. **Investments to end poverty**. Real money, real choices, real lives. Bristol: Development Initiatives, 2013. Available at: <http://goo.gl/nakrNB>. Accessed: 8 July 2016.

DIJKSTRA, A. G. **Results of international debt relief**. IOB Evaluation n. 292. The hague: policy and operations evaluation department (IOB) of the Ministry of Foreign Affairs, 2003.

ELLMERS, B. **How to spend it** – smart procurement for more effective aid. Brussels: Eurodad, 2011.

EVANS, P. C. **International regulation of official trade finance: competition and collusion in export credits and foreign aid**. Thesis (Ph.D.), Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, Dept. of Political Science, 2005.

EURODAD – EUROPEAN NETWORK ON DEBT AND DEVELOPMENT. **Giving with one hand and taking with the other:** Europe's role in tax-related capital flight from developing countries 2013. Brussels: Eurodad, 2013.

_____. **Hidden profits**: the EU's role in supporting an unjust global tax system 2014. A Report Coordinated by Eurodad, Brussels: Eurodad, 2014.

ECA – EUROPEAN COURT OF AUDITORS. **The effectiveness of blending regional investment facility grants with financial institution loans to support EU external policies.** Luxembourg: ECA, 2014

FRITZ, L. *et al*. **Export Promotion or Development Policy?** A Comparative Analysis of Soft Loan Policies in Austria, Denmark, Germany and the Netherlands. Vienna: Austrian Foundation for Development Research, 2014

FUCHS, A.; VADLAMANNATI, K. C. The needy donor: an empirical analysis of India's aid motives. **World Development**, v. 44, p. 110-128, 2013.

FURNESS, M.; GÄNZLE, S. The European Union's development policy: a balancing act between 'a more comprehensive approach' and creeping securitization. EADI GENERAL CONFERENCE, 14. 23-26 June 2014, Bonn. **Papers**… Bonn: EADI, 2014.

FYSON, S. Sending in the consultants: development agencies, the private sector and the reform of public finance in low-income countries. **International Journal of Public Policy**, v. 40, n. *3,* p. 314-343, 2009.

GAL, M.S. Antitrust in a globalized economy: the unique enforcement challenges faced by small and developing jurisdictions. **Fordham International Law Journal**, v. 33, n 1, p. 1-56, 2009.

GRIFFITHS, J. *et al*. **Financing for development post-2015**: improving the contribution of private finance, Study for European Parliament. Brussels: EU Directorate-General for External Policies, Directorate B, Policy Dept, 2014.

GRIFFITHS, J. **The state of finance for developing countries**. Brussels: Eurodad, 2014.

HAUSMANN, R.; STURZENEGGER, F. The missing dark matter in the wealth of nations and its implications for global imbalances. **Economic Policy**, v. 22, n. 51, p. 69-518, 2007.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance**: from Bretton Woods to the 1990s. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.

HILARY, J. **Profiting from poverty**: privatisation consultants, DFID and public services. London: War on Want, 2004.

HOEFFLER, A.; OUTRAM, V. Need, merit or self-interest what determines the allocation of aid? **Review of Development Economics**, v. 15, n. 2, p. 237-50, 2011.

HOLDEN, C. Exporting public-private partnerships in healthcare: export strategy and policy transfer. **Policy Studies**, v. 30, n. 3, p. 313-332, 2009.

HORUS DEVELOPMENT FINANCE. **Evaluation of the effectiveness of EDFI support to SME development through financial institutions in Africa final report**. A report for the association of bilateral European Development Finance Institutions (EDFI). Brussels: EDFI, 2014.

HÜHNE, P.; MEYER, B.; NUNNENKAMP, P. Who benefits from aid for trade? Comparing the effects on recipient versus donor exports. **Kiel Working Paper**, n. 1852, Kiel, Germany: Kiel Institute for the World Economy, 2013.

HUMPHREY, C. The politics of loan pricing in multilateral development banks. **Review of International Political Economy**, v. 21, n. 3, p. 611-639, 2014.

IEG – INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **World Bank Group Assistance to low-income fragile and conflict-affected states**. An independent evaluation. Washington, DC: IEG of the World Bank Group, 2014.

IEO – INDEPENDENT EVALUATION OFFICE. **The IMF and aid to Sub-Saharan Africa**. Washington, D.C.: IEO of the IMF, 2007.

IOB – POLICY AND OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT OF THE NETHERLANDS MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **In search of focus and effectiveness**: policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012 (extensive summary). The Hague: IOB, n. 389, 2013.

_____. **Good things come to those who make them happen** – return on aid for Dutch exports. The Hague: IOB, n. 392, 2014.

JOHANSSON, L. M.; PETTERSSON, J. Tied aid, trade-facilitating aid or trade-diverting aid? **Working Paper**, v. 5, 2009, Department of Economics, Uppsala, Sweden: Uppsala University, 2009.

KACZYNSKI, V. M.; FLUHARTY, D. L. European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements? **Marine Policy**, v. 26, n. 2, p. 75-93, 2002.

KANG, S. J.; LEE, H.; PARK, B. Does Korea follow Japan in foreign aid? Relationships between aid and foreign investment. **Japan and the world economy**, v. 23, n. 1, p. 19-27, 2011.

KAPLAN, W.; MATHERS, C. **The world medicines situation 2011**, 3. ed. Geneva: World Health Organization, 2011.

KLEIBL, J. Tertiarization, industrial adjustment, and the domestic politics of foreign aid. **International Studies Quarterly**, v. 57, n. 2, p. 356-369, 2013.

KIMURA, H.; TODO, Y. Is foreign aid a vanguard of foreign direct investment? A gravity-equation approach. **World Development**, v. 38, n. 4, p. 482-497, 2010.

LANCASTER, C. **Foreign Aid**: diplomacy, development, domestic politics. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

LANE, P. R.; MILESI-FERRETTI, G. M. Where did all the borrowing go? A forensic analysis of the U.S. external position. **Journal of the Japanese and International Economies**, v. 23, n. 2, p. 177-199, 2009.

LIUHTO, K.; JUMPPONEN, J. Russian corporations and banks abroad. **Journal for East European Management Studies**, v. 8, n. 1, p. 26-45, 2003.

LUCAS, R. Why doesn't capital flow from rich to poor countries? **American Economic Review,** v. 80, n. 2, p. 92-96, 1990.

MARTÍNEZ-ZARZOSO, I.; KLASEN, S.; JOHANNSEN, F. Does german development aid promote german exports and german employment? **Discussion Paper**, n. 227, Ibero-America Institute for Economic Research (IAI), Göttingen, Germany: Georg-August-Universität, 2013.

MARTÍNEZ-ZARZOSO, I.; NOWAK-LEHMANN, F.; KLASEN, S. The economic benefits of giving aid in terms of donors exports. **Discussion Paper**, 202, Ibero-America Institute for Economic Research (IAI), Göttingen, Germany: Georg-August-Universität, 2010.

MAWER, M. **A study of research methodology used in evaluations of international scholarship schemes for higher education.** London: Commonwealth Scholarship Commission in the United Kingdom, 2014

MAY, C. **The global political economy of intellectual property rights**: the new enclosures? London: Routledge, 2013.

MAYER, F.; MILBERG, W. Aid for trade in a world of global value chains: chain power, the distribution of rents and implications for the form of aid.

Capturing the Gains Working Paper, v. 34, 2013, School of Environment and Development, UK: University of Manchester, 2013.

MARCHESI, S.; MISSALE, A. Did high debts distort loan and grant allocation to IDA countries? **World Development**, v. 44, n. 0, p. 44-62, 2013.

MILLS, E. *et al*. The financial cost of doctors emigrating from sub-Saharan Africa: human capital analysis. **British Medical Journal**, n. 343, p. 1-13, 2011.

MORRISON, K. M. As the World Bank turns: determinants of IDA lending in the cold war and after. **Business and Politics**, v. 13, n. 2, p. 1-27, 2011.

MURPHY, R. **Investments for development**: derailed to tax havens. Report for IBIS, NCA, CRBM, Eurodad, Forum Syd and the Tax Justice Network. Brussels: Eurodad, 2010.

NAFSA – ASSOCIATION OF INTERNATIONAL EDUCATORS. **The International Student Economic Value Tool**. NAFSA, 2014. Available at: <http://www.nafsa.org/>. Accessed: 8 July 2016

NIELSEN, N. EU tax havens drain money from developing nations. **EU Observer**, Brussels, 14 Nov. 2014. Available at: <http://goo.gl/YeH6pK>. Accessed; 8 July. 2016.

NORBROOK, N. Foreign investment is like slow poison. **The Africa Report**, 7 Oct. 2014. Available at: <http://goo.gl/lCgxuC>. Accessed: 8 July 2016.

NOWAK-LEHMANN, F. I.; MARTÍNEZ-ZARZOSO, S. K.; HERZER, D. Aid and trade – a donor's perspective. **Journal of Development Studies**, v. 45, n. 7, p. 1184-1202, 2009.

NOWAK-LEHMANN, F. *et al*. Does foreign aid promote recipient exports to donor countries? **Review of World Economics**, v. 149, n. 3, 505-535, 2013.

PETERSEN, E. The catch in trading fishing access for foreign aid. **Marine Policy,** v. 27, n. 3, 219-228, 2003.

PRATT, B. The use of consultants in development. **Intrac blog**, 25 Mar. 2013. Available at: <http://goo.gl/EHYBCi>. Accessed: 8 July 2016.

POWERS, R.; LEBLANG, D.; TIERNEY, M. Overseas economic aid or domestic electoral assistance: the political economy of foreign aid voting in the US Congress. **APSA Annual Meeting Paper**, Washington D.C: APSA, 2010.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMICCO-OPERATION AND DEVELOPMENT (*website*). **The Policy Framework for Investment (PFI)**. Available at: <http://goo.gl/lWYDWc>. Accessed: 8 July 2016.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMICCO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Competition Committee** – International Enforcement Co-operation, Secretariat Report on the OECD/ICN Survey on International Enforcement Co-operation. Paris: OECD, 2013.

_____. **Meeting the Busan commitment on transparency, Proposal for a common, open standard**. OECD DAC Working Party on Development Finance Statistics (WP-STAT) and International Aid Transparency Initiative (IATI), 28-29 June 2012. Paris: OECD, 2012.

RASHID, H. Does financial market liberalization promote financial development? Evidence from Sub-Saharan Africa. *In*: STIGLITZ, J. E.; YIFU, J. L.; PATEL, E. (Orgs.). **The industrial policy revolution II**: Africa in the twenty-first century. New York: Palgrave Macmillan, p. 321-349, 2013.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. Why did financial globalization disappoint? **IMF Staff Papers,** v. 56 n. 1, p. 11238, 2009.

ROMERO, M.J. **A private affair**. Shining a light on the shadowy institutions giving public support to private companies and taking over the development agenda. Brussels: Eurodad, 2014.

SANDERS, G.; MORROW, D.; ELLMAN, J. **Structure and dynamics of the U.S. Federal Professional Services Industrial Base, 1995-2009**. A Report of the CSIS Defense-Industrial Initiatives Group. Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2011.

SASSEN, S. **Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages.** Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.

SELL, S. K. Trips was never enough: vertical forum shifting, FTAS, ACTA, and TPP. **Journal of Intellectual Property Law**, v. 18, p. 447-478, 2010.

SEO – SPECIAL EVALUATION OFFICE. Evaluation of the Belgian instruments in support of foreign trade eligible as official development assistance (ODA)**. Finexpo Evaluation**, Brussels: SEO, FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, 2010.

SERIEUX, J.; MCKINLEY, T. Why aid does not increase savings rates in Sub-Saharan Africa? **One-Pager**, n. 75, Brasília, Brazil: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Bureau for Development Policy, UNDP, 2009

SHANDRA, J. M.; SHIRCLIFF, E.; LONDON, B. The International Monetary Fund, World Bank, and structural adjustment: a cross-national analysis of forest loss. **Social Science Research**, v. 40, n. 1, p. 210-225, 2011.

SHIFFMAN, J. Donor funding priorities for communicable disease control in the developing world. **Health policy and planning**, v. 21, n. 6, p. 411-420, 2006.

SILVA, S.J.; NELSON, D. Does aid cause trade? Evidence from an asymmetric gravity model. **World Economy**, v. 35, n. 5, p. 545-577, 2012.

SMITH, C. Research investment in infectious diseases poorly matched to burden of disease. **Health News Imperial College London**, 9 November, 2012. Available at: <goo.gl/Xxtgfr>. Accessed: 8 July 2016.

SOKOL, D. Monopolists without borders: the institutional challenge of international antitrust in a global gilded age. **Berkeley Business Law Journal**, v. 4, n. 1, p. 37-122, 2007.

SOGGE, D. Donors helping themselves. *In*: ARVIN, B. M.; LEW, B. (Eds.). **Handbook on the economics of foreign aid**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

STEELE, C. A., **Disease control and donor** priorities: the political economy of development aid for health. 2011. Thesis (Ph.D.), Urbana-Champaign: University of Illinois, 2011.

STOCKHAMMER, E. Financialization and the global economy. *In*: EPSTEIN, G.; WOLFSON, M. (Orgs.). **The handbook of the political economy of financial crises**. New York: Oxford University Press, p. 512-525, 2013.

STEENBLIK, R. **A subsidy primer.** London: International Institute for Sustainable Development, 2006. Available at: <goo.gl/f3Jcx3>. Accessed: 8 July 2016.

STIGLITZ, J. E.; CHARLTON, A., **The right to trade**: rethinking the aid for trade agenda. London: Commonwealth Secretariat, 2013.

STIGLITZ, J. E.; GREENWALD, B. Towards a new global reserve system. **Journal of Globalization and Development,** v. 1, n. 2, p. 1-25, 2010.

STUCKLER, D.; BASU, S.; MCKEE, M. International Monetary Fund and aid displacement. **International Journal of Health Services**, v. 41, n. 1, p. 67-76, 2011.

TALBOT, J. The comparative advantages of tropical commodity chain analysis. *In*: BAIR, J. (Ed.). **Frontiers of Commodity Chain Research**. Redwood City CA: Stanford University Press, p. 93-109, 2009.

TVEDT, T. International development aid and its impact on a donor country: a case study of Norway. **The European Journal of Development Research**, v. 19, n. 4, p. 614-635, 2007.

UN DESA – UN DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **Report of the World Social Situation,** New York: UN DESA, various years.

UNESCO – UNITED NATIONS, EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **EFA Global Monitoring Report 2013/4** – teaching and learning: achieving quality for all. Paris: Unesco, 2014.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. Treasury secretary Lawrence H. Summers testimony before the senate appropriations committee subcommittee on foreign operations. **Press Release**, Washington DC: US Dept. of Treasury Office of Public Affairs, 4 June 2000.

U.S. GAO – U. S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Foreign Assistance**. How the funds are spent, report to the chairman, subcommittee on foreign operations, committee on appropriations. Washington DC: House of Representatives, 1986.

_____. **Foreign assistance**: how the funds are spent: report to the chairman, Subcommittee on Foreign Operations, Committee on Appropriations, House of Representatives. Washington, D.C.: GAO, 1986.

_____. **Multilateral development banks**: U.S. firms' market share and federal efforts to help U.S. firms: report to the ranking minority member, Committee on Small Business, U.S. Senate. Washington, D.C.: GAO, 1995

VAROUFAKIS, Y. **The Global Minotaur**. America, the true origins of the financial crisis and the future of the world economy. London: Zed Books, 2011.

WEBER, K.; DAVIS, G. F.; LOUNSBURY, M. Policy as myth and ceremony? The global spread of stock exchanges, 1980–2005. **Academy of Management Journal**, v. 52, n. 6, p. 1319-1347, 2009.

WERKER, E.; AHMED, F. Z.; COHEN, C. How is foreign aid spent? Evidence from a natural experiment. **American Economic Journal**: Macroeconomics, v. 1, n. 2, p. 225-244, 2009.

WINTERS, L.A. **Competition and poverty reduction**. OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee. Paris: Global Forum on Competition Policy, OECD, 27-28 Feb. 2013.

WOO, B. Conditional on conditionality: IMF program design and foreign direct investment. **International Interactions**, v. 39, n. 3, p. 292-315, 2013.

WORLD BANK. **Global economic prospects and the developing countries 2002.** Washington DC: World Bank Publications, 2002.

WORLD BANK. School quality, labor markets and human capital investment. Long-term impacts of an early stage education intervention in the Philippines. **Policy Research Working Paper**, n. 6.247, Impact Evaluation Series n. 73, Education Sector Unit, East Asia and the Pacific Region, Oct. 2012.

ZUCMAN, G. The missing wealth of nations: are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? **The Quarterly Journal of Economics**, v. 128, n. 3, p. 1321-1364, 2013.

O CONSELHO DE ESTABILIDADE FINANCEIRA (FSB): PARADIGMA DA EMERGENTE ORDEM MUNDIAL EM REDE

Fábio Guimarães Franco[1]

O Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – FSB), pouco após sua criação pelo G20, em 2009, foi rotulado de "quarto pilar" da ordem internacional, ao lado de OMC, FMI e Banco Mundial. No entanto, sua estrutura difere daquela dos três outros organismos: entre os membros desse novo órgão, destacam-se diversas redes transnacionais, razão pela qual o FSB se autointitula "a rede das redes". A origem da configuração do FSB pode ser traçada aos escritos de David Mitrany, que teorizou sobre a progressiva expansão de uma rede de agências especializadas, processo cujo desenlace seria a formação de um governo mundial, conforme sua previsão. As teorias de Mitrany, idealizadas a partir de 1940 e reelaboradas por Council on Foreign Relations e Trilateral Commission desde 1970, preveem com décadas de antecedência e com alarmante precisão a atual estrutura do G20/FSB. A instauração dessa "governança global" tem sido liderada pelos Estados Unidos e por membros daqueles "think tanks", os quais vêm ocupando posições-chave nas administrações Clinton, Bush e Obama. As evidências a serem exploradas no presente artigo apontam para a possibilidade de o seguinte cenário vir a concretizar-se: os Estados Unidos desmantelarão a antiga ordem fundada naquelas três "instituições internacionais", visando à introdução de uma ordem protagonizada por redes transnacionais; e o FSB, "a rede das redes", situada no centro do sistema financeiro global, será o paradigma a ser utilizado na construção dessa emergente ordem em rede.

Palavras-chave: Conselho de Estabilidade Financeira; G20; sistema financeiro global; regulação financeira; governança global; redes transnacionais.

THE FINANCIAL STABILITY BOARD (FSB): PARADIGM OF THE EMERGING ORDER OF NETWORKS

The Financial Stability Board (FSB), shortly after its creation by the G20 in 2009, was labeled as the "fourth pillar" of the international order, alongside the WTO, IMF and World Bank. However, its structure differs from that of the three other agencies: among the members of this new body various transnational networks stand out, the main reason the FSB calls itself the "network of networks". The origin of this configuration of the FSB can be traced to the writings of David Mitrany, who theorized about the progressive expansion of a network of specialized agencies, a process which he predicted would culminate in the formation of a world government. Mitrany's theories, elaborated in the 1940s and reformulated by the Council on Foreign Relations and Trilateral Commission since 1970, predict decades in advance and with alarming precision the current structure of the G20/FSB. The establishment of this "global governance" has been led by the United States and members of those same "think tanks", who have been occupying key positions in the Clinton, Bush, and Obama administrations. The evidence to be explored in this article point to the possibility of the materialization of the following scenario: the United States will dismantle the old order founded upon those three "international institutions", with the goal of introducing an order whose main protaganist will be transnational networks; and the FSB, "the network of networks", which lies at the center of the global financial system, will be the paradigm to be used in the construction of this emerging order of networks.

1. Diplomata. As opiniões do autor não refletem, necessariamente, as do Ministério das Relações Exteriores. Traduções do autor.

Keywords: Financial Stability Board; G20; global financial system; financial regulation; global governance; transnational networks.

EL CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA (FSB): PARADIGMA DEL ORDEN EMERGENTE DE REDES.

Poco después de su creación por el G-20 en 2009, al Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board – FSB) le pusieron el rótulo de "cuarto pilar" del orden internacional, junto con la OMC, el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, su estructura difiere de los otros tres organismos: entre los miembros de este nuevo organismo se destacan varias redes transnacionales, por lo que el FSB se llama a si mismo de "la red de redes". El origen de la configuración del FSB se puede remontar a los escritos de David Mitrany, que teorizó sobre la expansión progresiva de una red de organismos especializados, un proceso que pronosticó resultaria en la formación de un gobierno mundial. Las teorías de Mitrany, idealizadas a partir de 1940 y reelaboradas por el Council on Foreign Relations y la Trilateral Commission desde 1970, predicen décadas de antemano y con precisión alarmante la estructura actual del G-20 / FSB. La instauración de esta "governanza global" ha sido encabezada por los Estados Unidos y por los miembros de aquellos "think tanks", que han ocupado posiciones clave en el gobierno de Clinton, Bush y Obama. Las evidencias para ser exploradas en este artículo apuntan a la posibilidad de que el siguiente escenario llegará a hacerse realidad: los Estados Unidos desmantelarán el viejo orden fundado en esos tres "instituciones internacionales", con la finalidad de introducir un orden conducido por redes transnacionales; y el FSB, "la red de redes" que se encuentra en el centro del sistema financiero global, será el paradigma para ser utilizado en la construcción de este orden emergente de redes.

Palabras-clave: Consejo de Estabilidad Financiera; G20; sistema financiero global; regulación financiera; governanza global; redes transnacionais.

JEL: B26, B27, F3, G01, G28.

1 INTRODUÇÃO

O Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – FSB) foi criado pelo Grupo dos Vinte (G20), em abril de 2009, sucedendo ao Fórum de Estabilidade Financeira (Financial Stability Forum – FSF), por sua vez estabelecido pelo Grupo dos Sete (G7), dez anos antes, em 1999. Ambas as organizações foram criadas em reação a crises: o estabelecimento do FSF foi impulsionado pelas crises do final da década de 1990, enquanto o FSB surgiu com a crise financeira global de 2008-2009, que ocasionou a Grande Recessão do final dos anos 2000.

Além da criação do G20 em nível de líderes,[2] órgão que substituiu o G7 como principal fórum de discussão de questões financeiras e econômicas globais, o FSB representou a maior inovação institucional da governança global implementada após a crise financeira. Embora não tenha sido estabelecido por meio de tratado internacional e suas recomendações não sejam vinculantes, o FSB foi equiparado às mais importantes instituições da estrutura de governança financeira,

2. O Grupo já se reunia em nível de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais desde 1999.

conforme declaração de Timothy Geithner, que ocupava o cargo de Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, em setembro de 2009, época da Cúpula do G20 em Pittsburgh: "Depois da Segunda Guerra Mundial, nós nos juntamos e estabelecemos FMI, Banco Mundial e GATT, que se tornou a OMC. Mas o Conselho de Estabilidade Financeira é, com efeito, o quarto pilar daquela arquitetura".[3]

A opinião de Geithner não é compartilhada por todos os analistas, mas tem o mérito de colocar em relevo as expectativas em torno do órgão: muitos esperam que venha a exercer papel central nessa arquitetura e que atue como o "novo guardião da estabilidade financeira".[4] Existem muitas diferenças, no entanto, entre aquelas três instituições internacionais e o FSB, cujos contrastes servirão para lograr uma melhor compreensão do funcionamento desse novo órgão.

Poucos têm conhecimento da existência do FSB. O tema tratado pelo órgão, no entanto – a estabilidade financeira – é de importância ímpar, porquanto a sua ausência leva, quase invariavelmente, a crises. Tendo em conta a dificuldade de definir o conceito "estabilidade financeira", analistas têm-se concentrado em discutir o seu inverso, a "instabilidade financeira", assunto considerado essencial para a política e economia internacionais. Susan Strange, por exemplo, publicou duas obras,[5] que atribuem primazia à questão; "para Strange, a instabilidade financeira tornou-se 'a questão principal da política e economia internacionais', (...) exigindo urgentemente um remédio de alguma espécie".[6]

Escritas com enfoque nas crises financeiras, as prescientes obras de Strange, apontavam para crises maiores no futuro. Com efeito, a eclosão da crise financeira global de 2008-2009, frequentemente descrita como a pior desde a década de 1930, e as suas consequências negativas para o crescimento da economia mundial justifica as preocupações de Strange e corrobora a sua tese de que a instabilidade financeira é, por excelência, tema central para os estudiosos das relações internacionais.

A obscuridade do FSB contrasta com a influência que exerce sobre a vida diária das pessoas, por meio da elaboração de recomendações e regras na área de supervisão e regulação financeiras, que acabam "internalizadas" e aplicadas aos diversos sistemas financeiros domésticos, não só dos países-membros do FSB, que incluem todos os membros do G20, mas também de número significativo de outros países do mundo.

3. Ver US Treasury (2009). *After the Second World War, we came together and established the IMF, the World Bank, the GATT which became the WTO. But the Financial Stability Board is, in effect, a fourth pillar of that architecture.*

4. Ver Pagliari (2013).

5. *Mad Money* e *Casino Capital*.

6. Ver Cohen (2013, ênfase de Strange). For [Susan] Strange, financial instability had become *"the* prime issue of international politics and economics", (...) calling urgently for a remedy of some kind.

O FSB é uma "rede de redes", hospedado nas dependências do Banco de Compensações Internacionais (BIS), na Basileia, por sua vez considerado o "banco central dos bancos centrais". Tendo em conta que não foi criado por meio de tratado internacional, o FSB não emite decisões vinculantes; nenhum país-membro do órgão está formalmente obrigado a cumprir as suas recomendações; e nenhum poderá sofrer sanções oficiais, caso não venha a cumpri-las.

À estrutura do FSB – uma rede composta por outras redes –, sobrepõe-se outro agrupamento: o próprio G20, órgão "informal" e igualmente desprovido de mandato baseado em acordo multilateral, cujas decisões tomadas unicamente por consenso não são legalmente vinculantes. Nota-se a diferença significativa entre a configuração institucional do FSB e a dos três órgãos de Bretton Woods, os quais são lastreados por tratados internacionais formais e cujas decisões são legalmente obrigatórias para os seus respectivos países-membros.

Como, portanto, teria surgido essa estrutura curiosa que define o FSB, uma rede constituída por outras redes, funcionando em camadas que se interpenetram, ou em círculos concêntricos, emitindo recomendações não vinculantes, e supostamente conformando um "pilar" da governança econômica e financeira globais? O G20 guia o FSB, normalmente por meio de princípios gerais, chancelando suas decisões; ao mesmo tempo, entre os integrantes do FSB, estão incluídos os países-membros do próprio G20, bem como FMI, Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as entidades elaboradoras de padrões, algumas das quais privadas.[7] Trata-se de estrutura desagregada de redes compostas por agências e cujas origens devem ser examinadas a fim de compreender as razões que levaram a sua atual configuração.

7. Lista dos membros: África do Sul (Ministry of Finance); Alemanha (Deutsche Bundesbank, Bundesanstalt fürFinanzdienstleistungsaufsicht, Bundesministerium der Finanzen); Arabia Saudita (Saudi Arabian Monetary Agency); Argentina (Banco Central de la República Argentina); Australia (Reserve Bank of Australia e The Treasury); Brasil (Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários, Ministério da Fazenda); Canada (Bank of Canada, Office of the Superintendent of Financial Institutions, Department of Finance); China (People's Bank of China, China Banking Regulatory Commission, Ministry of Finance); Cingapura (Monetary Authority of Singapore); Espanha (Banco de España); Estados Unidos (Board of Governors of the Federal Reserve System, U.S. Securities & Exchange Commission [SEC], U.S. Department of Treasury); França (Banque de France, Autorité des Marchés Financiers, Ministry of Economy and Finance; Hong Kong SAR (Hong Kong Monetary Authority); Índia (Reserve Bank of India, Securities and Exchange Board of India, Ministry of Finance); Indonesia (Bank Indonesia); Itália (Banca d'Italia, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, Ministero dell'Economia e delle Finanze); Japão (Bank of Japan, Financial Services Agency, Ministry of Finance; México (Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México; Países Baixos (De Nederlandsche Bank, Ministry of Finance); Reino Unido (Bank of England, Financial Conduct Authority, HM Treasury); República da Coreia (Bank of Korea, Financial Services Commission); Rússia (Central Bank of the Russian Federation [2 assentos], Ministry of Finance); Suíça (Swiss National Bank, Swiss Federal Department of Finance); Turquia (Central Bank of the Republic of Turkey); União Europeia (Banco Central Europeu e Comissão Europeia); Instituições Financeiras Internacionais: Banco de Compensações Internacionais (BIS); Fundo Monetário Internacional (FMI); Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Banco Mundial; Elaboradores de padrões internacionais e outros: Basel Committee on Banking Supervision (BCBS); Committee on the Global Financial System (CGFS); Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI); International Association of Insurance Supervisors (IAIS); International Accounting Standards Board (IASB); International Organization of Securities Commissions (IOSCO).

É possível traçar as raízes desse arcabouço organizacional à obra do romeno-britânico David Mitrany,[8] que vislumbrou uma ordem mundial baseada em agências especializadas, cada qual com função diferente e específica, gerenciadas por especialistas, cujo trabalho voltar-se-ia a tarefas "complexas" e "técnicas", cumpridas estritamente em nome da "eficiência". Suas análises conformam a base do "funcionalismo", teoria cuja influência repercutiu durante o século XX, e que foi avaliada por Robert Keohane da seguinte forma: "A teoria do funcionalismo de David Mitrany tem exercido um impacto excepcionalmente persistente no pensamento ocidental sobre a política e a organização internacionais".[9] A questão que se impõe, portanto, é a seguinte: em que medida as teorias funcionalistas de Mitrany refletem a atual estrutura da governança global e a forma institucional assumida pelo G20/FSB?

As teorias de Mitrany geraram variações, como o neofuncionalismo, que Joseph Nye descreve como uma maneira subrreptícia de minar a soberania do Estado-nação, avaliação igualmente aplicável ao funcionalismo: "O neofuncionalismo é uma estratégia para atacar o castelo da soberania nacional por meios furtivos."[10] Documentos produzidos por influentes *think tanks*, especialmente o Council on Foreign Relations (CFR), apresentam semelhanças inegáveis com os escritos de Mitrany e poderão complementar a análise de suas teorias.

Em relação à atual ordem mundial, G. John Ikenberry observou, em seu livro *Liberal Leviathan*,[11] que, a partir da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos construíram o que denominou de uma Ordem Hegemônica Liberal. Barry Posen, por sua vez, argumentou que o principal instrumento utilizado na construção dessa ordem teria sido uma "grande estratégia" correspondente, a qual rotulou de "Hegemonia Liberal": "Eu denomino a grande estratégia consensual de Hegemonia Liberal."[12] John Morton também lança mão do conceito de grande estratégia para analisar as ações dos Estados Unidos no final do século passado, em livro publicado pela National Defense University, no qual frisa a importância dos grandes bancos norte-americanos:

> A confluência intensificada entre Federal Reserve e Tesouro nos anos 1990 elevou a política monetária dos Estados Unidos a uma grande estratégia do pós-guerra, construída em torno dos superbancos da Nação como o seu centro competitivo e

8. Ver Mitrany (1943 e 1948).

9.Ver Keohane (1978, p. 805-806). *David Mitrany's theory of functionalism has exerted a remarkably persistent impact on western thinking about international politics and organization*.

10. Ver Nye (1971, p. 54). *Neo-functionalism is a strategy for attacking the castle of national sovereignty by stealth*.

11. Ver Ikenberry (2011).

12. Ver Posen (2014). *I dub the consensus grand strategy Liberal Hegemony*.

> o dólar como exportação norte-americana. (...) Na primeira década do século XXI, os debates giram em torno do fenômeno "grandes demais para falir".[13]

A tese de Morton, segundo a qual a grande estratégia dos Estados Unidos depende da colaboração entre Federal Reserve, Departamento do Tesouro e os "superbancos" merece exame mais detido, porquanto a questão dos bancos "grandes demais para falir" é prioritária para o FSB: trata-se de problema-chave a ser resolvido com vistas ao cumprimento de sua missão em prol da estabilidade financeira.

Em relação ao G20, a questão da regulação financeira tornou-se um dos tópicos prioritários de sua agenda, após a crise; o mesmo pode ser dito em relação aos Estados Unidos, cuja maior iniciativa regulatória foi a Lei Dodd-Frank de 2010. O título da Lei inicia-se da seguinte forma: "Um ato para promover a estabilidade financeira dos Estados Unidos por meio do aprimoramento das responsabilidades e transparência no sistema financeiro e para pôr fim a 'grandes demais para falir'",[14] demonstrando que o maior objetivo da mais importante lei sobre regulação financeira trata da questão "grandes demais para falir". Transcorrida mais de meia década desde a aprovação da Lei, torna-se possível avaliar, em detalhe, se seu principal objetivo foi cumprido.

Fica evidente que "grandes demais para falir" não é apenas um entre vários outros assuntos a serem resolvidos por meio de iniciativas regulatórias como a referida lei e as medidas do FSB: a questão jaz no centro dos sistemas financeiros norte-americano e global. Livrar-se do problema não é apenas um dos objetivos do FSB – é a condição *sine qua non* para atingir a estabilidade financeira. Os objetivos dos Estados Unidos e do FSB estão, portanto, inextricavelmente ligados; e eles têm sido perseguidos, sobretudo, por meio da Lei Dodd-Frank e pelas recomendações e regras emanadas do FSB.

Atingir o objetivo do FSB de estabilidade financeira em nível global depende fundamentalmente dos resultados da Lei Dodd-Frank: se a Lei não resolver o problema "grandes demais para falir", o FSB também não atingirá a sua meta; e a instabilidade permanecerá no âmago do sistema financeiro global.

Os Estados Unidos são o único país que pode, unilateralmente e quase por conta própria, decidir o destino desse sistema, devido à profundidade, à amplitude de seu próprio sistema financeiro doméstico e à permanência do dólar como principal moeda de reserva internacional. Se os Estados Unidos não resolverem o problema

---

13. Ver Morton (2011, p. 56). *Toward a Premisse for Grand Strategy. The enhanced confluence of the Federal Reserve and Treasury in the 1990s elevated the monetary policy of the United States to a postwar grand strategy built around the Nation's superbanks as the competitive core and the dollar as the U.S. export. (...) In the first decade of the 21st century, the debates are over "too big to fail".*

14. Ver Dodd-Frank (2010). *An act to promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end "too big to fail"…*

dos "grandes demais para falir", tanto o trabalho do FSB como a estabilidade do sistema financeiro global estarão comprometidos.

2 AS ORIGENS DA ATUAL "GOVERNANÇA GLOBAL": O FUNCIONALISMO DE MITRANY

As principais características do funcionalismo foram delineadas por David Mitrany, na década de 1930, e publicadas nos anos 1940 pelo Royal Institute for International Affairs (RIIA), a contraparte, no Reino Unido, do Council on Foreign Relations – o mais importante *think tank* norte-americano no que tange a questões de política externa. Com a publicação de *Um Sistema de Paz Funcional*,[15] Mitrany explica como contornar o maior empecilho à paz mundial, o Estado-nação. Embora a soberania do Estado não pudesse ser atacada frontalmente, ela poderia ser "flanqueada", por meio de táticas aplicadas no âmbito internacional.

Mitrany argumentava que nações não admitem interferência quanto a sua independência política, mas podem aceitá-la em outras esferas: bastaria direcionar as ações econômicas e sociais no sentido de criar uma comunidade e governo internacionais. No âmbito doméstico, governos centrais controlam essas ações; em nível internacional, as alternativas para controlá-las seriam as seguintes: instaurar um governo mundial pleno ou criar agências independentes, cada uma com função específica.

As premissas funcionalistas ditam que o público abrirá mão da soberania nacional apenas paulatina e inconscientemente, à medida que outorga às agências internacionais maiores responsabilidades, em resposta a necessidades específicas. O aumento dessas responsabilidades reforça a sua autoridade, ao mesmo tempo diminuindo o poder das instituições domésticas, erodido por uma rede em expansão de organizações supranacionais. Com o tempo, caso os governos nacionais fomentem a criação dessas organizações, um "governo mundial evoluirá gradualmente."[16]

A vantagem da criação de múltiplas agências com funções determinadas, segundo Mitrany, seria o fato de que são mais aceitáveis, em razão de sua neutralidade técnica, obviando o problema "obstinado" da igualdade soberana das nações: "A 'neutralidade' funcional é possível, enquanto a 'neutralidade' política não o é. Ademais, arranjos funcionais têm a virtude de autodeterminação técnica, uma das principais razões que os fazem mais prontamente aceitáveis."[17]

15. *A Working Peace System*.
16. Ver Mitrany (1948, p. 358). *World government will gradually evolve*.
17. Ver Mitrany (1943, p. 350-363). *Functional "neutrality" is possible, where political "neutrality" is not. In addition, functional arrangements have the virtue of technical self-determination, one of the main reasons which makes them more readily acceptable.*

Mitrany indaga-se sobre como múltiplas agências funcionais poderiam ser conectadas umas às outras, de forma a articularem-se como partes de organização mais abrangente. O fato de cada agência trabalhar por conta própria não exclui a possibilidade de algumas ou todas serem coligadas, meta a ser atingida em quatro etapas: *i)* coordenação realizada por meio de assuntos técnicos, dentro do mesmo grupo de funções, com objetivos funcionais mais amplos (primeira etapa rumo a integração mais ampla); *ii)* coordenação de vários grupos de agências funcionais, sem a necessidade de padrão predeterminado ou implementação do mesmo padrão em todos os casos; *iii)* coordenação das agências funcionais com agências de planejamento internacionais, tarefa equiparável à de um árbitro responsável pela resolução de disputas; conselhos regionais seriam utilizados para ajustar ou arbitrar diferenças entre as diferentes regiões; *iv)* nas palavras de Mitrany, a quarta etapa seria a seguinte:

> uma ação internacional deve ter acima dela alguma *autoridade política* global. (...) Alguma entidade de feitio representativo (...) poderia reunir-se periodicamente. (...) mas não deveria prescrever políticas de fato, para não entrar em conflito com a política dos governos. Qualquer orientação política recomendada por tal entidade teria de ser estabelecida pelos próprios países, por meio de seus respectivos mecanismos de elaboração de políticas.[18]

Mitrany argumenta firmemente contra o conceito de "democracia" no âmbito dessas agências: "Não faz parte da natureza desse método que a representação das entidades controladoras sejam democráticas, no sentido político, de forma plena e idêntica para todos."[19] Idealmente, os representantes nessas agências deveriam cortar os vínculos com suas próprias nações e passar a compor um quadro de funcionários civis internacionais com consciência "renovada", atingida por meio de resoluta dedicação aos respectivos temas práticos internacionais; deveriam assumir "perspectivas e opiniões internacionais"[20] e julgar os diferentes assuntos com base em seus méritos, rejeitando os argumentos políticos habituais.

O local da sede de cada uma dessas agências deveria variar de acordo com as suas respectivas funções e a conveniência deveria ser a base para a sua escolha. Dessa forma, pessoas em várias regiões do mundo teriam a oportunidade de observar a atuação do governo mundial: "já que seria natural variar a sede dessas

18. *Ibidem: International action must have some overall political authority above it. (...) some body of a representative kind (...) could meet periodically. (...) but it could not actually prescribe policy, or this might turn out to be at odds with the policy of governments. Any line of policy recommended by such an assembly would have to be pressed and secured through the policy-making machinery of the various countries themselves*.

19. *Ibidem. It is not in the nature of the method that representation on the controlling bodies should be democratic in a political sense, full and equal for all*.

20. *An international outlook and opinion*.

diversas agências (...), indivíduos em vários locais do mundo vislumbrariam diante de seus olhos uma parte do governo internacional em ação."[21]

Desprovidas de representatividade democrática, essas agências estavam sujeitas a críticas quanto a sua legitimidade. Para rebatê-las, Mitrany contrasta o conceito de "democracia de votos" com o de "democracia funcional",[22] buscando nesse último o fundamento para a seguinte tese: a legitimidade dessas agências provém dos bons resultados que apresentam, ou seja, de sua eficiência.

Segundo Robert Cox, Mitrany acreditava que até meios furtivos seriam justificáveis para ultimar o objetivo de um governo mundial: "Aquilo que não poderia ser logrado diretamente poderia ocorrer de forma indireta, furtivamente."[23] Joseph Nye elabora análise similar:

> O neofuncionalismo é uma estratégia para atacar o castelo da soberania nacional por meios furtivos, a partir de grupos de interesse atuando como mercenários e tecnocratas como agentes localizados dentro das muralhas, os quais abririam as portas silenciosamente.[24]

Cox também alerta para a utilização de crises, por líderes perspicazes dos setores mais integrados, que seriam provocadas para impulsionar o processo de expansão das agências internacionais: "Os líderes mais perceptivos nos setores integrados internacionalmente poderiam utilizar essas conexões dentre as funções relacionadas para assim precipitar ou tirar proveito das crises."[25]

3 MITRANY: IDEÓLOGO DO COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS E DA TRILATERAL COMMISSION

Os conceitos funcionalistas de Mitrany foram difundidos pela *Foreign Affairs*, revista do Council on Foreign Relations. Gardner, por exemplo, propõe uma abordagem funcional da ordem mundial para lidar separadamente com assuntos diferentes, sugerindo a criação ou adaptação de instituições com jurisdição limitada e participação seletiva: "Obviamente, nenhuma fórmula única para a tomada de decisões será aplicável em todos os casos. Estruturas diferentes são exigidas para funções diferentes (...)."[26] O objetivo a ser alcançado por meio da proliferação de agências, cada qual com uma função específica, seria o mesmo propugnado por Mitrany, de contornar e erodir a

21. Ver Mitrany (1943). *As it would be natural to vary the seat of the various agencies (...), people in many parts of the world would have before their eyes a piece of international government in action*.

22. *voting democracy*; *working democracy*.

23. Ver Cox (1976, pp. 175-196). *What could not be achieved by the direct approach might come about indirectly, by stealth*.

24. Ver Nye (1971, p. 54). *Neo-functionalism is a strategy for attacking the castle of national sovereignty by stealth, with interest groups as mercenaries and technocrats as agents within the walls to open the gates quietly*.

25. Ver Cox (1976). *Perceptive leaders in the internationally integrated sectors could use these linkages among related functions so as to precipitate or take advantage of crises*.

26. Ver Gardner (1974). *Obviously no one decision-making formula will be applicable across the board. Different structures are required for different functions (...)*.

soberania dos Estados: "um desvio, contornando a soberania nacional, corroendo-a parte por parte, logrará muito mais do que um ataque frontal, à moda antiga."[27]

A Trilateral Commission, cujo presidente na América do Norte é Joseph Nye, também propugnou uma ordem mundial baseada em agências especializadas. Panfleto intitulado *Rumo a um Sistema Internacional Renovado*[28] (1977) enumera as perspectivas de cooperação dentro do sistema internacional e sugere a implementação de políticas nacionais e internacionais por indivíduos com pensamentos similares, entre os quais autoridades, homens de negócio e tecnocratas. As instituições funcionais deveriam "ampliar o enfoque técnico e reduzir a conscientização do público"[29] e manter os assuntos estanques, separados uns dos outros: "as perspectivas de lograr uma cooperação eficaz podem ser melhoradas mantendo os assuntos separados – aquilo que chamamos de 'funcionalismo fragmentário'".[30]

Para os autores do Triangle Paper, o sistema internacional deveria ser construído com base em arcabouço de normas, padrões e procedimentos elaborados por especialistas, agrupados em coalizões transnacionais. O objetivo era o de mitigar o nacionalismo, considerado um obstáculo aos acordos internacionais:

> os especialistas (mais propensos a dominar discussões limitadas) têm maiores chances de chegar a um acordo do que os generalistas políticos, para quem esses temas podem tornar-se símbolos de vitória ou derrota, numa perspectiva nacional ou regional. A especialização cria um conjunto de conhecimento em comum, além de uma estrutura intelectual entre os peritos de muitas nações. Coalizões de especialistas podem ser construídas através de fronteiras nacionais, em áreas funcionais específicas, atenuando o nacionalismo que, de outra forma, poderia impedir acordos internacionais.[31]

A área monetária era a mais adaptável a esse arcabouço institucional de múltiplas agências, desde que as regras estabelecidas em nível supranacional fossem internalizadas pelos diferentes sistemas domésticos:

> o sistema monetário internacional é uma área em que o gerenciamento descentralizado é geralmente factível, dentre um sistema de regras combinado. (...) a execução efetiva das ações pode ser deixada, de forma geral, a cada um dos países.[32]

---

27. *Ibidem. An end run around national sovereignty, eroding it piece by piece, will accomplish much more than the old-fashioned frontal assault*.

28. *Towards a Renovated International System.*

29. *More technical focus, and lesser public awareness*.

30. Ibidem. *The prospects for achieving effective international cooperation can often be improved if the issues can be kept separate – what we call piecemeal functionalism*.

31. *Ibidem. Specialists (who are more likely to dominate more limited discussions) may be better able to reach agreement than political generalists for whom issues are more likely to become symbolic of victory or defeat for particular national or regional political viewpoints. Specialization creates common bodies of knowledge and intellectual frameworks among experts from many nations. Coalitions of specialists can be built across national boundaries in specific functional areas, blunting the nationalism that might otherwise hinder international agreement*.

32. *Ibidem. International monetary system is an area in which decentralized management is generally feasible within an agreed system of rules. (...) actual execution of actions can be left largely to individual countries*.

Para ampliar o leque de participantes nessas agências, os países desenvolvidos são instados a aguardar momento oportuno para convidar países emergentes, cujas contribuições seriam restritas a temas específicos. Os assuntos seriam tratados por grupos ordenados em círculos concêntricos, os anéis exteriores responsáveis apenas por tópicos gerais, enquanto os interiores compostos por um grupo-chave em estreita colaboração, coordenando suas políticas:

> Os poderes estabelecidos devem, em geral, manter-se alertos quanto às oportunidades para ampliar seus agrupamentos, engajando países adicionais (...). Muitos assuntos podem ser administrados por meio de uma série de círculos de participação, envolvendo, nos anéis exteriores, consultas e discussões gerais, e movendo para o interior em direção a uma cooperação mais próxima, até que, nos anéis mais internos, ocorra uma colaboração e cooperação próxima do grupo-chave, no que tange às suas políticas.[33]

Em 1976, a Trilateral Commission já alertava para a necessidade de reformar as instituições internacionais para reduzir as ameaças à estabilidade internacional. O maior perigo originava-se nas nações cujo poder não se refletia nos arranjos então vigentes: "uma das maiores necessidades na atual fase de construção de instituições é a de incluir os países em desenvolvimento na participação efetiva do sistema internacional".[34] A incorporação dos emergentes ao que hoje se chama "governança global", portanto, já estava prevista desde a década de 1970.

Um dos autores do Triangle Paper *A Reforma de Instituições Internacionais* foi C. Fred Bergsten, nomeado em seguida como secretário assistente do Tesouro para Assuntos Internacionais, cargo que ocupou de 1977 a 1981. Bergsten também coordenou a política externa econômica dos Estados Unidos em sua função de assistente para assuntos econômicos internacionais de Henry Kissinger, no National Security Council, entre 1969 e 1971.[35]

O autor afirma que as organizações internacionais com funções específicas seriam mais "eficazes" do que organizações universais, quanto à realização de tarefas concretas, porquanto nelas os assuntos se restringem a tópicos definidos e facilmente gerenciáveis; as agendas são pautadas de forma mais rígida; indivíduos com opiniões similares reúnem-se no mesmo foro; e, principalmente, porque a politização seria evitada, condição essencial para chegar-se a um consenso e realizar um "trabalho sério".

---

33. Ver Cooper, Kaiser, e Kosada (1973). *The established powers should, in general, be alert to the opportunity to broaden their groupings to engage additional countries (...). Many issues can be handled through a series of circles of participation, involving, in the outer rings, general consultation and discussion, and moving inward toward closer cooperation until, in the innermost rings, close collaboration and coordination of policies occur among the key group*.

34. Ver Bergsten, Berthoin, e Mushakoji (1976). *The Reform of International Institutions*. *a major need in the current phase of institution-building is to bring developing countries into effective participation in the international system*.

35. Currículo disponível em: <http://goo.gl/KAW06m>.

Os grupos mais amplos e universais teriam maior legitimidade para propor novos conceitos e para coordenar as atividades das organizações com funções específicas, enquanto seus debates poderiam auxiliar na elaboração de agenda futura para as organizações funcionais específicas, ao identificar novos temas e maneiras inovativas de abordar antigos assuntos. As organizações universais, para serem bem-sucedidas, deveriam ter como membros todos os atores importantes no processo e, ao mesmo tempo, cumprir apenas o papel para o qual foram instituídas, sem imiscuir-se em tarefas "operacionais".

Ainda segundo o Triangle Paper, a crescente interdependência econômica impõe o aumento da coordenação entre as organizações internacionais e das autoridades econômicas dos maiores países, que deveriam pensar em termos de uma economia mundial única: "as autoridades da área econômica, no mínimo aquelas dos maiores países, devem começar a pensar em termos do manejo de uma única economia mundial".[36]

Os dirigentes e funcionários das organizações internacionais deveriam, igualmente, promover um processo de consultas às instâncias nacionais por meio do fortalecimento das redes transnacionais de autoridades com pensamentos similares. Outras redes semelhantes, por sua vez, seriam criadas a partir desse processo consultativo. As organizações internacionais deveriam, ademais, tentar envolver o setor privado, o qual poderia ser mobilizado para catalisar ações em âmbito internacional.

Outra etapa seria proporcionar aos países em desenvolvimento mais relevantes um papel no processo decisório, para refletir sua importância crescente no sistema, levando alguns poucos para o círculo interior.[37] Os objetivos seriam melhorar o desempenho do sistema, por meio da integração desses países às instâncias de direção, e de capacitá-los a aperfeiçoar a "eficácia" de suas próprias políticas.

Os autores do Triangle Paper vislumbram uma série de círculos concêntricos do processo decisório, por meio do qual se concretizará a governança dos assuntos internacionais. Alguns poucos países-chave tomariam um rumo comum, por meio de discussões informais, após consultas com outros países fora desse grupo central; posteriormente, as decisões seriam implementadas por instituições existentes ou novas, com o envolvimento de todos os países mais relevantes, chegando-se a acordo nos foros apropriados. A informalidade da colaboração no início do processo seria necessária como prelúdio à implementação de medidas concretas.

São claros os paralelos entre as prescrições de Mitrany, delineadas, em 1948, e, posteriormente, complementadas pelo Council on Foreign Relations

36. Ver Bergsten, Berthoin, e Mushakoji (1976). *The economic officials of at least the largest countries must begin to think in terms of managing a single world economy*.

37. *Ibidem*. *Bring selected newcomers into the inner circles of international decision-making*.

e Trilateral Commission, e a atual "governança global", especialmente no que se refere à organização específica funcional do G20/FSB. O modelo de agências especializadas obriga, por sua própria configuração, o esvaziamento de manifestações políticas.

4 DISCUSSÕES SOBRE O FSB

Conforme as determinações de seu estatuto, o FSB não foi estabelecido por tratado internacional e, portanto, suas decisões não obrigam, legalmente, seus membros a cumprir suas recomendações. O FSB tem sido definido como parte de uma rede regulatória transnacional ("transnational regulatory network" – TRN), um foro informal instalado para facilitar a cooperação na área regulatória, em nível supranacional. As TRNs começaram a ser descritas na literatura acadêmica nos anos 1990, após o estabelecimento do Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária. O livro *Uma Nova Ordem Mundial* ("*A New World Order*"), da acadêmica Anne-Marie Slaughter, que também ocupou cargo no Departamento de Estado norte-americano, descreve esses agrupamentos regulatórios transnacionais como redes, das quais participam representantes de agências regulatórias nacionais. Em artigo para o *Foreign Affairs* (1997), a autora afirma que "as redes governamentais transnacionais são uma realidade. Wall Street direciona sua atenção ao Comitê da Basileia, e não ao Banco Mundial".[38]

A definição de TRNs não inclui as organizações baseadas em tratados internacionais ou acordos bilaterais de cooperação. Uma das principais características das TRNs, portanto, é o seu estabelecimento por meio de acordos informais, com estruturas internas flexíveis, e processo decisório consensual; e são descentralizadas, tendo corpo permanente reduzido, com fortes ligações a outras instituições.

As semelhanças desse processo com o funcionamento do FSB são evidentes: por não serem legalmente vinculantes, as suas decisões têm sido consideradas como um tipo de "lei não vinculante" ("soft law"). Não se pode, todavia, subestimar o impacto da "soft law", porquanto, ao ser incorporada ao arcabouço legal doméstico dos países, torna-se uma "lei vinculante" ("hard law"), produzindo as mesmas consequências dos instrumentos legais de regulação. O exemplo dos Acordos da Basileia demonstra que as políticas regulatórias são influenciadas pelas recomendações de agências supranacionais, a despeito de seu caráter não vinculativo. Membros são estimulados a adotá-las para harmonizar as suas respectivas legislações domésticas, coadunando-as com as decisões tomadas por consenso.

Quanto à característica "técnica" ou "política" do FSB, Giulio Tremonti,[39] ex-Ministro de Economia e Finanças da Itália, argumenta que o órgão teria

38. Ver Slaughter (1997). *Transnational government networks are a reality. Wall Street looks to the Basle Committee rather than the World Bank*.
39. Tremonti (2012).

sido inserido na governança global furtivamente, para garantir a supremacia das finanças sobre a política. Não se pode, segundo opinou, partir do lado "errado" – a técnica – para produzir normas regulatórias; o ponto de partida seria, incontornavelmente, a política:

> o FSB tem funcionado como um Cavalo de Troia, fabricado pelas finanças para entrar no âmbito político (...) o FSB, começando pelo lado errado – o lado da técnica e não da política – , não poderia funcionar como uma fábrica normativa.[40]

5 A "COMPLEXIDADE" DAS REGULAÇÕES FINANCEIRAS

A Lei Dodd-Frank, os Acordos de Basileia e as recomendações emanadas do FSB, bem como inúmeras outras regulações financeiras têm sido denunciadas pelo fato de serem quase incompreensíveis, de favorecem os grandes bancos e de serem contraproducentes, gerando instabilidade em vez de saná-las. Ora, se tantos autores têm criticado a complexidade das regras financeiras, faz-se mister indagar por que ainda não foram simplificadas.

Estudos demonstram que regras simples são mais eficazes para regular sistemas complexos; que regras complexas resultam em efeito contrário àquele almejado, gerando múltiplas "consequências não intencionais". Em discurso intitulado "O cão e o frisbee", proferido durante simpósio para mais de cem representantes de bancos centrais, o então diretor-executivo para a Estabilidade Financeira do Bank of England, Andrew Haldane, referiu-se à complexidade da regulação financeira da seguinte forma: "regulações complexas desenvolvidas nas décadas recentes não são apenas custosas e incômodas, mas também são menos do que ideais, quanto ao controle de crises. No âmbito da regulação financeira, menos pode ser mais".[41]

Haldane descreve a regulação de sistema complexo por meio de regulação igualmente complexa não como uma solução necessariamente perniciosa ou ruim, mas apenas inferior a uma resposta ótima ou otimizada. A conclusão a que chega ao final do seu discurso, porém, supera muito em ênfase as suas declarações introdutórias e desconstrói os argumentos utilizados para justificar a regulação complexa: "A regulação das finanças modernas é complexa, quase certamente complexa demais. (...) Já que complexidade gera incerteza, e não risco, ela requer uma resposta regulatória baseada na simplicidade, e não na complexidade".[42]

---

40. *Ibidem. Il FSB ha funzionato da cavallo di Troia, fabricato dalla finanza per entrare nella politica (...) il FSB, partendo fin dal principio dal lato sbagliato, dal lato della tecnica e non dal lato della politica, non poteva funzionare come fabbrica normativa*.

41. Ver Haldane (2012). *The Dog and the Frisbee. complex regulation developed over recent decades might not just be costly and cumbersome but sub-optimal for crisis control. In financial regulation, less may be more.*

42. *Ibidem. Regulation of modern finance is complex, almost certainly too complex. (...) Because complexity generates uncertainty, not risk, it requires a regulatory response grounded in simplicity, not complexity.*

Ainda segundo Haldane, os Acordos da Basileia pecam por sua estratégia de ponderar o risco, aumentando o nível de detalhe e complexidade da regulação. A diferença entre a quantidade de páginas de Basileia I para Basileia II, exemplifica, é de uma ordem de magnitude: enquanto aquele acordo precisou de apenas 30 páginas, este chegou a um total de 347. Agravando essa situação, a crise financeira global impôs a negociação de acordo adicional ainda mais complexo, o Basileia III, com 616 páginas. Em decorrência das novas regras, o número de cálculos de risco ponderado exigidos aumentou de forma exponencial, obrigando um banco complexo a realizar milhões de cálculos para cumpri-las e diminuindo a transparência das operações.

O contraste das regulações mais recentes com a principal resposta legislativa à Grande Depressão, o Glass-Steagall Act de 1933, uma das leis financeiras mais influentes do século XX, segundo Haldane, não poderia ser mais marcante: aquela lei foi compilada em documento de apenas 37 páginas; o texto da Lei Dodd-Frank de 2010, em contrapartida, tem 848 páginas e a sua implementação requer detalhamento adicional anual (até 2012, chegou a um total de 8.843 páginas).

A complexidade das leis que regulam o setor financeiro dita que, nos dias atuais, as agências reguladoras norte-americanas (tais como Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency, bancos do Federal Reserve e Securities and Exchange Commission) sejam obrigadas a manter um pequeno exército de trabalhadores para cumprir com suas exigências: o número total ultrapassa 18.500 funcionários. Aludindo à Torre de Babel, Haldane compara a multiplicação do volume de leis, agências e reguladores à contínua ascensão da "Torre da Basileia" ("Tower of Basel"), nome atribuído ao edifício de dezoito andares situado naquela cidade suíça, onde funcionam tanto o BIS como o FSB. A estratégia de aumentar a resposta regulatória a cada crise, porém, tem sido um fracasso; torna-se evidente, portanto, a necessidade de revertê-la, adotando políticas simples e transparentes.

6 O FSB E A QUESTÃO "GRANDES DEMAIS PARA FALIR"

A Declaração de São Petersburgo, emitida após a Cúpula do G20 correspondente, sintetiza dois relatórios produzidos pelo FSB.[43] No primeiro, o FSB argumenta que uma reforma regulatória é necessária pelas seguintes razões: *i)* o "*boom*" financeiro que precedeu a crise foi estimulado por dívidas excessivas e mal-gerenciadas; *ii)* os bancos não se encontravam suficientemente capitalizados; e *iii)* os reguladores

43. O primeiro intitula-se "Visão geral do Progresso na implementação das recomendações do G20 para o reforço da estabilidade financeira", com 47 páginas, cujo título original é *Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability*; e o segundo, "Progresso e próximos passos para acabar com 'grandes demais para falir" (TBTF) ", com 29 páginas, cujo título original é "Progress and Next Steps Towards Ending 'Too-Big-To-Fail' (TBTF)".

e supervisores falharam e não identificaram esses riscos. A crise acarretou a perda de confiança nos mercados e instituições financeiras, que receberam subvenções públicas, enquanto as instituições grandes demais para falir passaram as suas perdas aos contribuintes, levando a uma recessão global com custos enormes para governos, economias e cidadãos. O legado da crise continua a representar riscos para a estabilidade financeira do sistema, adiando a recuperação econômica.

O relatório indica as providências sendo tomadas para impedir a arbitragem regulatória, como, por exemplo, assegurar que todos os mercados, produtos e participantes venham a ser regulados e supervisionados. Ao reduzir os riscos de futuras crises financeiras e as consequências da instabilidade financeira para a economia real, as reformas seriam uma contribuição essencial para o crescimento econômico sólido, sustentável e equilibrado, objetivo prioritário do G20. O documento informa, igualmente, que a vigilância deve continuar, para identificar novas eventuais falhas no sistema financeiro.

O relatório trata de assunto prioritário para o FSB, determinado pelo G20: a responsabilidade de identificar anualmente as instituições financeiras globais sistemicamente importantes (G-SIFIs), denominação técnica para as instituições "grandes demais para falir", entre as quais estão categorizados bancos norte-americanos como JPMorgan Chase, Citigroup, Bank of America, Goldman Sachs, Morgan Stanley, e Wells Fargo.[44] A eliminação do problema é fundamental para implementar reformas regulatórias bem-sucedidas: "o principal objetivo das reformas regulatórias deve ser eliminar (ou pelo menos reduzir muito) os subsídios [aos grandes demais para falir]."[45]

7 A INFLUÊNCIA DAS REDES TRANSNACIONAIS

Uma das primeiras decisões do G20, em nível de líderes, foi instruir um de seus grupos de trabalho[46] a revisar as providências em curso sobre padrões regulatórios internacionais. O GT recomendou,[47] como ponto de partida, as sugestões constantes do relatório *Reforma Financeira: uma Estrutura para a Estabilidade Financeira*,[48] produzido pelo Group of Thirty. Fundado em 1978 por iniciativa da Fundação Rockefeller, o G30 é um *think tank* que exerce influência direta sobre as decisões emanadas do G20 na área financeira.

Uma das recomendações do G30[49] foi a de consolidar a regulação prudencial sob apenas um regulador: "Em todos os países, as atividades de instituições asseguradas

44. Ver FSB (2013).

45. Ver Wilmarth (2010, p. 707). *The primary objetive of regulatory reforms must be to eliminate (or at least greatly reduce) [too big to fail] subsidies (...)*.

46. Nome do GT: Grupo de Trabalho sobre Reforço de Regulação e Fortalecimento da Transparência (*Working Group on Enhancing Sound Regulation and Strengthening Transparency*).

47. Ver G20 Working Group 1 (2009).

48. Ver G30 (2009). *Financial Reform: A Framework for Financial Stability*.

49. Constante do capítulo *Redefining the Boundaries of Prudential Regulation.*

pelo governo e que tomam depósitos, deveriam ser sujeitas à regulação prudencial e à supervisão de um único regulador (isto é, supervisão consolidada)".[50]

As recomendações do G30 foram incorporadas às reformas regulatórias no pós-crise. Essa evidente influência do G30 foi objeto específico de estudo acadêmico,[51] que chega à seguinte conclusão: "o G-30 tem desempenhado papel importante na alteração e harmonização das práticas transnacionais da regulação e supervisão, consistente com as preferências do setor privado".[52] O estudo também aponta para a capacidade de "clubes" como o G30 – ou seja, redes transnacionais – "capturarem" o processo de elaboração de políticas, por meio de uma "captura intelectual": a própria definição de uma governança adequada é estabelecida por esses clubes, delimitando as opções de políticas a serem implementadas, fato que aufere benefícios a grupos com interesses específicos nesse processo, inclusive àqueles envolvidos na elaboração e revisão de normas e regulações.

O referido trabalho busca clarificar, igualmente, as políticas por meio das quais se realiza a "captura regulatória", um tipo de corrupção praticada por agência regulatória que, em vez de agir em prol do interesse público, favorece os grupos dominantes do setor que regula; investiga, dessa forma, os debates sobre a importância dos especialistas, a delegação de autoridade a atores privados e a despolitização das finanças, explicando como a aquisição da autoridade sobre assuntos "técnicos" consolida o papel desses grupos em universo ainda mais abrangente de temas correlatos.

O G30 admite abertamente e se apraz da influência que seus membros exercem sobre a agenda e conclusões do G20, do FSB e de outros atores, conforme escreveu na introdução do relatório de 2012-2013 o seu então presidente, Jean-Claude Trichet (ex-presidente do Banco Central da França e do Banco Central Europeu, presidente europeu da Trilateral Commission[53] e ex-membro do Conselho de Curadores do Institute of International Finance – IIF): "Estou satisfeito por relatar que este fluxo de trabalho tem exercido impacto contínuo, influenciando a agenda e a produção do G20, do Conselho de Estabilidade Financeira, e de outras instituições e atores".[54]

50. Ver Group of Thirty (G30) (2009). *In all countries, the activities of government-insured, deposit-taking institutions should be subject to prudential regulation and supervision by a single regulator (that is, consolidated supervision).*

51. Ver Tsingou (2012).

52. *Ibidem. The G-30 has played a significant part in altering and harmonising transnational practices of regulation and supervision in a way that was consistent with private sector preferences.*

53. Ver <http://www.trilateral.org/>.

54. Ver Group of Thirty (G30) (2014. p. 5). *I am pleased to report that this work stream has had an ongoing impact influencing the agenda and output of the G20, the Financial Stability Board, and other institutions and actors.*

8 OS *THINK TANKS* E OS ELABORADORES DA GRANDE ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA

O G30 faz parte de grupo de *think tanks* analisados por Apeldoorn e Graaff, em sua monografia *Os Elaboradores da Grande-Estratégia Norte-americana no Pós-Guerra Fria e a Rede de Planificação Política*.[55] Os autores descrevem e mapeiam uma rede que chamam de "rede de planificação de políticas" – composta por *think tanks*, fundações, grupos de defesa de interesses específicos e outros – além de evidenciarem a afiliação de indivíduos específicos com as diferentes entidades dessa rede. Aqueles incluídos na análise são escolhidos entre as autoridades envolvidas na política externa dos Estados Unidos – denominados "elaboradores da grande estratégia norte-americana" –, de cada uma das últimas três administrações (Clinton, Bush e Obama).

O trabalho dos autores está inserido em projeto maior que pretende identificar as fontes sociais da grande estratégia norte-americana do pós-Guerra Fria, a qual tem sido, segundo o seu ponto de vista, orientada no sentido de garantir uma porta aberta – "Open Door" – ao capital estadunidense ao redor do globo e de estabelecer uma hegemonia global por meio da criação e da manutenção de uma ordem mundial liberal aberta.

Pretendem examinar, além do nível sistêmico, também os próprios elaboradores da grande estratégia e o contexto social dentro do qual operam, marcado pela chamada "porta giratória" – que descreve o vai e vem desses indivíduos entre os setores privado e público. Para os autores, a visão de mundo dessas pessoas seria moldada por seu contexto social e suas afiliações corporativas, fatores determinantes que influenciarão suas decisões mesmo quando nomeadas para exercer cargos públicos. Há um domínio relativo do setor financeiro e de escritórios de advocacia ou consultoria nas três administrações examinadas, com destaque especial para o capital transnacional. As associações com Wall Street incluem as maiores instituições financeiras, enquanto os outros setores estão representados sobretudo por consultores em firmas globais ou advogados de escritórios internacionais, que vendem seus serviços às grandes instituições transnacionais e ao setor financeiro.

Algumas organizações têm promovido ideias específicas para influenciar a política externa e defendido a estratégia de "Portas Abertas", de acordo com os autores, a qual visa à abertura generalizada dos mercados ao capital transnacional. As seguintes redes de elaboração de políticas estiveram bem representadas nas últimas três administrações presidenciais: Council on Foreign Relations, Trilateral Commission, Bilderberg Group, Aspen Institute e Atlantic Council. Os elaboradores da grande estratégia foram afiliados àquelas instituições antes de ingressar nas administrações Clinton, Bush e Obama. Atenção especial é concedida à instituição considerada

55. Ver Apeldoorn e Graaff (2013). *America's Post-Cold War Grand Strategy-Makers and the Policy Planning Network.*

"central": "O maior e mais central dos *think tanks* é o Council on Foreign Relations (CFR), que permanece no coração do estamento dos formuladores de política externa norte-americana desde os anos 1920".[56]

9 AS INICIATIVAS DE REGULAÇÃO FINANCEIRA NOS ESTADOS UNIDOS

As iniciativas dos Estados Unidos na área regulatória são fundamentais não apenas para garantir a estabilidade do seu próprio sistema financeiro doméstico, mas também a do global e, portanto, são também imprescindíveis para o trabalho do Conselho de Estabilidade Financeira. A reforma do sistema financeiro como um todo, como afirmou Susan Strange, "deve começar com uma mudança de mentalidade em Washington".[57] Prossegue aquela autora:

> os Estados Unidos são o único estado que está em qualquer tipo de posição para influenciar – tanto para o bem como para o mal – o comportamento dos bancos de todas as nacionalidades e em quase todos os outros países. (...) Os Estados Unidos, portanto, são o único país com poder decisivo para desregular (e arriscar desestabilizando) o sistema financeiro internacional, ou para estabelecer regras que poderiam governar transações financeiras nos maiores mercados internacionais de capital e moeda".[58]

As análises de Strange levam às seguintes indagações: seria do interesse dos Estados Unidos manter o sistema financeiro estável? Em que medida pode o aumento da instabilidade do sistema financeiro ser atribuído às decisões políticas dos Estados Unidos? Caso estivessem interessados em estabilizá-lo, quais seriam os impedimentos para a construção dos mecanismos necessários para realizar esse objetivo?

Tal como o exame de Strange, Nomi Prins alude à possibilidade de que os Estados Unidos não estariam interessados em estabilizar o sistema financeiro global; que preferem e têm a intenção de perpetuar uma ordem financeira instável, como política comum aos dois partidos, tanto republicano como democrata: "por suas ações, o governo dos Estados Unidos sob ambos os partidos políticos decidiu abraçar a volatilidade, em vez da estabilidade, a partir de uma perspectiva de elaboração de políticas".[59]

---

56. Ver Apeldoorn e Graaff (2013). The largest and most central think tank here is the CFR, which has been at the heart of the US foreign policy establishment since the 1920s."

57. Ver Strange (1986). *Must start with a change of mind in Washington*.

58. *Ibidem. The United States is the only state in any sort of position to influence – for good of for evil – the behaviour of banks of all nationalities and in almost all other counties. (...) The United States, therefore, is the only country with a decisive power either to deregulate (and risk destabilizing) the international financial system, or to set rules that would govern financial transactions in the major international capital and money markets.*

59. Ver Prins (2014). *By its actions, the US government under both political parties has chosen to embrace volitility rather than stability from a policy perspective"*.

Entre as iniciativas regulatórias tomadas pelo governo norte-americano depois da crise de 2008, destaca-se a Lei Dodd-Frank de Reforma de Wall Street e Proteção ao Consumidor",[60] de 2010. Essa Lei não surtiu o efeito anunciado de estabilizar o sistema financeiro e de solucionar o problema "grandes demais para falir"; ao contrário, produziu resultados diametralmente opostos àqueles supostamente "desejados". Dessa forma, tanto a Lei como as demais iniciativas levarão a uma instabilidade ainda maior do sistema financeiro doméstico norte-americano e, em consequência, do sistema financeiro global.

Em 2014, quatro anos após a passagem da Lei Dodd-Frank, surgiram críticas contundentes as suas consequências reais, que teriam anulado as expectativas por ela geradas, especialmente em relação ao objetivo de acabar com o problema "grandes demais para falir". O Comitê de Serviços Financeiros do Congresso, por exemplo, que tem jurisdição sobre o sistema bancário e supervisiona o Conselho do Federal Reserve, os bancos individuais do Fed e o Tesouro, produziu relatório criticando a Lei.

O título do documento descreve a principal falha da Lei Dodd-Frank: *Fracasso da tentativa de acabar com 'grandes demais para falir'*.[61] Para o Comitê, a Lei não cumpriu com sua meta precípua e produziu efeito contrário àquele intencionado. Conforme as declarações do Presidente do Comitê, "a Lei Dodd-Frank não apenas não acabou com o fenômeno 'grandes demais para falir', mas também teve o efeito inverso de entrincheirá-lo ainda mais como uma política oficial do governo".[62]

A Lei Dodd-Frank também foi criticada por ser longa e complexa demais. Para alguns de seus apologistas, isso se deve ao fato de que o próprio tema – a regulação financeira – também é muito complicado. Diversos comentaristas têm argumentado, no entanto, em prol da elaboração de leis simples, que resolveriam o problema "grandes demais para falir"; bastaria, por exemplo, desmantelar os grandes bancos, ou pelo menos impor um limite determinado a seu tamanho.

Nicholas Taleb, escrevendo para a revista *Foreign Affairs*, faz os seguintes comentários sobre o assunto: "A mais simples e mais eficaz resposta à crise financeira de 2008 (...) teria sido colocar um limite firme no tamanho das instituições financeiras (...) tal lei poderia ter sido escrita em duas folhas de papel".[63] Francis Fukuyama, escrevendo na mesma publicação, tem opinião similar: "Em vez de simplesmente limitar o tamanho dos bancos, no final das contas a Dodd-Frank não será

60. *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.*

61. *Failing to End 'Too Big to Fail'.*

62. Ver U.S. House of Representatives (2014). *Not only did the Dodd-Frank Act not end 'too big to fail,' it had the opposite effect of further entrenching it as official government policy*.

63. Ver Taleb e Blyth (2011). *The simplest and most effective response to the 2008 financial crisis (...) would have been a law that put a hard cap on the size of financial institutions (...) such a law could have been written on a couple of sheets of paper*.

capaz de resolver o problema de bancos serem grandes demais para falir".[64] Outra opinião quase idêntica é a do ex-presidente do Banco Central do Brasil, Armínio Fraga, expressada durante conferência no Council on Foreign Relations, do qual é membro: "a regulação financeira é complexa demais; ninguém a compreende; ninguém tampouco entende as suas conexões com a política monetária".[65]

A permanência do problema "grandes demais para falir" também foi apontada pelo FMI, em seu *Relatório sobre Estabilidade Financeira Global*, de março de 2014, que dedica seu terceiro capítulo à questão: "Qual é o tamanho do subsídio implícito aos bancos considerados importantes demais para falir?".[66] A crítica mais contundente do relatório é a de que governo não tentou resolver o problema "grandes demais para falir", à época da crise, mas, ao contrário, trabalhou com o intuito deliberado de agravá-lo. Segundo o FMI, o governo dos Estados Unidos estimulou fusões e aquisições durante a crise, acarretando o aumento do tamanho dos grandes bancos: "Governos e bancos centrais frequentemente estimularam a consolidação da indústria bancária na tentativa de combater a crise financeira. Em 2008, o governo dos Estados Unidos e o Federal Reserve direta ou indiretamente apoiaram três aquisições significativas (...)".[67]

10 O COMPLEXO TESOURO-FED-GRANDES DEMAIS PARA FALIR (TBTF)

Tão complicadas e tortuosas são as análises visando explicar os resultados invertidos da Lei Dodd-Frank, por meio da justificativa de "consequências não intencionais", que se faz necessário outro instrumento analítico para compreender o ocorrido: a unidade do complexo composto por Tesouro-Federal Reserve-Grandes Demais para Falir (*too big to fail* – TBTF). Tornam-se mais claras e compreensíveis as ações desses atores ao adotar o ponto de vista de que atuam como entidade única.

As evidências de que Tesouro, Fed e grandes bancos compõem um complexo integrado têm surgido com maior frequência, nos últimos anos. Um artigo no *Financial Times*, por exemplo, pergunta sobre a proximidade dos grandes bancos de Wall Street ao Banco de Nova York do Federal Reserve, responsável por supervisioná-los:

> Os vazamentos recentes [de ex-funcionária do Fed] têm suscitado questões sobre o Fed de Nova York, se este permanece próximo demais aos bancos e sobre a

64. Ver Fukuyama (2014). *Rather than simply capping bank size, [Dodd-Frank] in the end will still not solve the problem of banks being 'too big to fail'*.

65. Ver Council on Foreign Relations (2014). *Financial regulation [is] too complex; noone understands it, and its connections to monetary policy*.

66. International Monetary Fund (2014). *Global Financial Stability Report*; *Chapter 3: How big is the implicit subsidy for banks considered too important to fail?*.

67. *Ibidem. Governments and central banks often encouraged consolidation in the banking industry in an attempt to fight the financial crisis. In 2008, the U.S. government and Federal Reserve directly or indirectly supported three significant acquisitions (...).*

> necessidade de escrutinar o processo de supervisão do sistema bancário, conforme vem sendo praticado pelo governo dos Estados Unidos.[68]

Essa proximidade entre bancos e Fed é exemplificada, naquele artigo, pelo fato de que o Goldman Sachs redigiu nota à imprensa, para ser divulgada pelo próprio New York Fed, logo após a quebra do Lehman Brothers em 15 de setembro de 2008: "De acordo com pessoas familiarizadas com o assunto, o Goldman minutou então outra nota à imprensa e a enviou ao Fed de Nova York. Essa versão seria utilizada como declaração do próprio banco central".[69]

Os próprios bancos privados têm redigido a legislação que os beneficia, visando à eliminação das regulações implementadas após a crise financeira. Uma das instituições financeiras mais envolvidas nesse processo de elaborar o texto das leis em benefício próprio tem sido o Citigroup, que justifica esse evidente conflito de interesses alegando que se trata de procedimento corriqueiro:

> Um dos projetos de lei (...) era essencialmente do Citigroup (...). Autoridades da indústria reconheceram que [o Citigroup] desempenhou um papel na elaboração do projeto, mas argumentaram que essa prática era comum em Washington.[70]

A lista de membros do governo que já trabalharam para o Citigroup é extensa. A senadora Elizabeth Warren referiu-se a esse fenômeno em um de seus discursos:

> três dos quatro últimos secretários do Tesouro sob presidentes do Partido Democrata possuíam afiliação com o Citigroup (...) Stanley Fischer [vice-presidente do Fed] foi um executivo do Citigroup. (...). Essa é a porta giratória em seu aspecto mais perigoso.[71]

Alguns pontos da história da criação do Federal Reserve poderão esclarecer as origens desse complexo. É notória a dificuldade de descobrir quais instituições bancárias comerciais detêm as ações dos 12 bancos regionais do Federal Reserve. Estes não são companhias de capital aberto, e portanto a Securities and Exchange Commission (SEC) não os obriga a publicar lista de seus principais acionistas. Para adquirir ações nesses bancos regionais do Fed, o Federal Reserve Act estipula o seguinte: "toda associação bancária nacional na jurisdição [de banco do Federal Reserve] está obrigada, em até trinta dias após a notificação do comitê de organização, a subscrever ao estoque de capital desse mesmo banco do Federal Reserve (...)."[72]

---

68. Ver Braithwaite, Chon e Sender (2014). *The recent leaks have again raised questions over whether the New York Fed is too close to the banks and if a more profound overhaul of how the US government oversees the banking system is required.*

69. *Ibidem. According to people familiar with the matter, Goldman then drafted another release and sent it to the New York Fed. This one was to be used as the central bank's own statement.*

70. Ver Lipton e Protess (2013). *One bill (...) was essentially Citigroup's (...) Industry officials acknowledged that they played a role in drafting the legislation, but argued that the practice was common in Washington.*

71. *Ibidem. Three of the last four Treasury secretaries under Democratic presidents have had Citigroup affiliations (...) Stanley Fischer, was a Citigroup executive. (...) This is the revolving door at its most dangerous.*

72. Federal Reserve Act. Disponível em: <http://goo.gl/Kvhnqq>. *Every national banking association within that [Federal Reserve] district shall be required within thirty days after notice from the organization committee, to subscribe to the capital stock of such Federal reserve bank (...)*.

Os bancos nacionais atuantes no distrito de Nova York do Federal Reserve, portanto, são obrigatoriamente, por força daquela lei, acionistas do Banco de Nova York do Federal Reserve. O Federal Reserve Act, assinado pelo presidente Woodrow Wilson, em 23 de dezembro de 1913, concedeu poderes únicos ao Federal Reserve Bank de Nova York, transformando-o no mais importante de todos os bancos regionais do Fed. À época, a influência do banco de J.P. Morgan sobre o New York Fed já era discutida: "'O Fed de Nova York e o banco [Morgan] compartilhavam um sentido de propósito ao ponto de a Casa de Morgan também ser conhecida em Wall Street como o banco do Fed'".[73]

Esse "sentido de propósito" compartilhado transformou-se, nos dias de hoje, em relação ainda mais íntima: o banco de J. P. Morgan, agora transformado em JPMorgan Chase após fusões e aquisições ao longo dos anos, pode ser considerado um braço financeiro do governo norte-americano, como ficou demonstrado na última crise. Em março de 2008, o Departamento do Tesouro e o Federal Reserve arquitetaram a venda do banco Bear Stearns para o JPMorgan Chase, cujo presidente, Jamie Dimon, era membro do Conselho do Federal Reserve Bank de Nova York: "Bear Stearns foi vendido ao JP Morgan Chase (...) Merrill Lynch foi vendido ao Bank of America, o primeiro 'bailout' praticado pelo AIG (...) – operações essas todas intermediadas pelo governo".[74]

Após a crise, o Federal Reserve iniciou seu programa de "flexibilização quantitativa" ("quantitative easing", ou QE), que incluiu a compra de ativos dos bancos comerciais, como os Mortgage Backed Securities (MBS), cujo valor de mercado havia despencado. Tratou-se de mais uma forma de socorrer os bancos, e não apenas uma "injeção de liquidez" no sistema bancário: no ato da compra desses ativos, o Federal Reserve cria moeda *ex nihilo* – do nada – , que acaba nos balanços contábeis dos bancos, fortalecendo sua posição financeira.

Esses ativos "tóxicos", porém, continuam no balancete do próprio Federal Reserve, e configuram os mesmos títulos que estavam no cerne da crise financeira de 2008. Não é o próprio Conselho do Federal Reserve em Washington, contudo, que vem operacionalizando o referido programa "flexibilização monetária", tarefa outorgada ao Federal Reserve Bank de Nova York que, por sua vez, contratou o JPMorgan Chase para custodiar aqueles ativos "tóxicos" – cujo valor total, em novembro de 2014, era de USD 1,7 trilhões.[75]

73. Ver Prins (2014). *The New York Fed and the [Morgan] bank would share a sense of purpose such that the House of Morgan would be known on Wall Street as the Fed bank.*

74. Ver Johnson (2009). *Bear Stearns was sold to JP Morgan Chase (...) Merrill Lynch to Bank of America, the first bailout of AIG (...) – all of which were brokered by the government*.

75. Ver Martens e Martens (2014).

Ao mesmo tempo em que custodia os MBS do Fed, o JP Morgan tem sido acusado de numerosos crimes – inclusive o de ter vendido os MBS de forma fraudulenta. Como informa o *site* do Departamento de Justiça, o governo dos Estados Unidos entrou em acordo com o banco em razão dos "títulos hipotecários residenciais defeituosos". As autoridades norte-americanas concluíram que o JPMorgan vendeu bilhões de dólares desses títulos mesmo sabendo, previamente, que estava lesando os seus clientes.[76]

O resumo desse episódio é o seguinte: JP Morgam Chase vende títulos de forma fraudulenta, muitos dos quais "tóxicos"; o Federal Reserve inicia a "flexibilização monetária", comprando MBS tóxicos para socorrer os bancos – socorrendo, inclusive, o próprio JPMorgan; em seguida, em vez de gerenciar esses ativos em conta própria, o Federal Reserve de Nova York contrata e paga o JPMorgan Chase para custodiá-los.

Ainda mais grave é o fato de o Federal Reserve Bank de Nova York ser o principal regulador do JP Morgan Chase. O "New York Fed", como é conhecido, tem sido acusado de complacência em relação aos grandes bancos, aos quais deveria, em princípio, aplicar a regulação prevista em lei, utilizando todos os meios a seu dispor para realizar a tarefa. O que se descobriu, porém, é justamente o oposto: em vez de estimular seus reguladores a utilizar os instrumentos de fiscalização durante suas funções, o Fed de Nova York tem desencorajado essa prática, como demonstra artigo publicado pelo *site* Bloomberg: "O Fed estimula seus funcionários a manter a cabeça abaixada, a obedecer aos seus gerentes e a apaziguar os bancos".[77]

As acusações citadas são baseadas em gravações secretas divulgadas por antiga reguladora do Fed de Nova York, Carmen Segarra, que demonstram a leniência proposital do Fed em relação aos bancos que deveria fiscalizar. Congressistas como a Senadora Elizabeth Warren têm acusado o Fed de ter uma relação demasiadamente "aconchegante" com os grandes bancos: "Bem, em última análise, o que esse relatório nos diz é exatamente aquilo que já sabíamos – que o relacionamento entre os reguladores e as instituições financeiras que eles supervisionam é cômoda demais para proporcionar a fiscalização rígida necessária".[78]

11 A PRÓXIMA CRISE

A inevitabilidade da ocorrência de outra crise financeira no curto ou médio prazo tornou-se quase um consenso, apesar das afirmações em contrário de autoridades norte-americanas, que supostamente foram "surpreendidas"

76. Ver US Department of Justice (2013).

77.Ver Lewis (2014). *The Fed encourages its employees to keep their heads down, to obey their managers and to appease the banks.*

78. Ver National Public Radio (2014). *Well, ultimately this report tells us exactly what we already knew – that the relationship between regulators and the financial institutions they oversee is too cozy to provide the kind of tough oversight that's really needed.*

com a eclosão da última crise. Alan Greenspan, por exemplo, presidente do Federal Reserve durante quase vinte anos (1987-2006) e, portanto, um dos principais responsáveis por inflar a bolha especulativa de derivativos imobiliários que estourou após a sua saída do Fed, alegou ignorância ao ser indagado se havia previsto a crise financeira iniciada em 2007. Acreditava, segundo suas afirmações ao Congresso, na capacidade de autorregulação dos mercados, função que não conseguiram cumprir adequadamente, porquanto foram incapazes de conter as crises sistêmicas. Por essa razão, ficou "chocado" com o fato de o seu "modelo" não ter funcionado conforme havia previsto:

> aqueles dentre nós que têm confiado no interesse próprio das instituições de empréstimo para proteger o patrimônio dos acionistas, eu mesmo especialmente, estamos em estado de incredulidade e choque. (...) Ainda não entendo plenamente por que aconteceu (...).[79]

As declarações de Greenspan são, em si mesmas, surpreendentes, e merecem ser questionadas, uma vez que os operadores do setor trabalham com a certeza de que crises financeiras são corriqueiras e ocorrerão com certa frequência. Jamie Dimon, presidente do maior de todos os bancos "grandes demais para falir", JPMorgan Chase, confirmou a inevitabilidade das crises durante audiência no Congresso, ao responder a pergunta sobre a definição de "crise financeira": "minha filha me perguntou quando voltou da escola, 'o que é a crise financeira', e eu disse, 'bem, é algo que acontece a cada 5 a 7 anos'. (...) Não deveríamos ficar surpresos".[80]

Dimon, portanto, acredita que as crises são inevitáveis e periódicas. De fato, elas deixam marcas indeléveis na trajetória do sistema financeiro, as quais não se apagam, mas continuam subjacentes à aparente tranquilidade dos mercados. Para Paulo Nogueira Batista Jr., ex-diretor-executivo do Brasil no FMI, a situação seria ainda mais grave: "Hoje as crises são pontuadas por breves períodos de estabilidade".[81]

As crises estão interconectadas entre si, e tendem a crescer com o movimento exponencial de acúmulo de dívidas de todo o sistema. A mais recente crise financeira global demonstra que as regulações emanadas do FSB pouco ou nada adiantarão para impedir a próxima crise, cujo tamanho assumirá proporções históricas, significativamente maiores que a anterior. Essa interconexão entre uma crise e outra, bem como a insuficiência da regulação, é assinalada por Armínio Fraga, em conferência realizada no Council on Foreign Relations: "Muitas vezes vamos de crise em crise sem perceber que estão conectadas. Esse jogo não acontece uma vez só;

---

79. Ver House of Representatives (2008). *Those of us who have looked to the self-interest of lending institutions to protect shareholders equity, myself especially, are in a state of shocked disbelief. (...) I still do not fully understand why it happened (...).*

80. Ver Sundby (2010). *My daughter asked me when she came home from school 'what's the financial crisis,' and I said, 'Well it's something that happens every five to seven years,' (...) We shouldn't be surprised*.

81. Ver Cintra (2014).

é um jogo que se repete. E as regulações não têm sido estruturadas para evitar que ocorram no futuro".[82]

Se a maioria está de acordo com a impossibilidade de conter a próxima crise, o mesmo não pode ser afirmado em relação às suas causas prováveis; o consenso acaba por pulverizar-se em variedade enorme de previsões. A crise futura poderá ser causada por fatores como: o sistema financeiro paralelo; derivativos; mercado de títulos; crédito excessivo na China; mercado de câmbio; ou a decisão do Fed de aumentar as taxas de juros, entre outros. Enfim, os cenários previstos são infindáveis.

12 A INCORPORAÇÃO DOS EMERGENTES À "GOVERNANÇA GLOBAL"

Ainda nos anos 1970, a Trilateral Commission de David Rockefeller produziu documentos que propugnavam a expansão da governança global, esposando ideias similares. Objetivo central dos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial, conforme descrito anteriormente, tem sido a expansão da estratégia "Portas Abertas" ("Open Door"), que visava a cooptar países da periferia com economias em crescimento a sua órbita e abrir seus mercados ao capital norte-americano.

A mesma estratégia – ainda em elaboração e longe de ser plenamente implementada – continuou nas décadas subsequentes e encontrou expressão em outros estudos produzidos pela Trilateral Commission. Um desses documentos, datado do final da década de 1990, foi escrito por Robert Zoellick, cujas credenciais o colocam no topo da comunidade de elaboradores da grande estratégia norte-americana: foi "conselheiro sênior internacional" e "presidente dos conselheiros internacionais" do Goldman Sachs;[83] é também membro do Council on Foreign Relations; participante das conferências do grupo Bilderberg; e membro da Trilateral Commission.[84]

Zoellick, em artigo para o *Washington Post* intitulado "Cinco Mitos sobre o G-20", descarta a noção de que "o G-20 é o novo governo global",[85] argumento que não se sustentaria, porquanto o G-20 não está lastreado por estatuto de direitos, não vota e seus membros não estão obrigados a ações compulsórias. O G20, para ele, seria apenas um fórum informal de diplomacia econômica, um comitê diretor que busca compartilhar pontos de vista e recomendações por meio do consenso, ao mesmo tempo apoiando-se em instituições multilaterais para "impulsionar ideias e executar políticas", com o auxílio de nações não membros do grupo. A probabilidade de lograr ações importantes, segundo Zoellick, seria aumentada

82. Ver Council on Foreign Relations (2014). Transcrição do áudio: *Often, you then go from crisis to crisis without realizing that they're connected. This is not a one-off game; this is a repeated game. And you don't structure it [as regulações] in the way that prevents this from happening in the future.*

83. Ver Goldman Sachs (2013).

84. Ver Trilateral Commission (2010).

85. *Five Myths about the G-20*; *The G-20 is a new global government.*

por meio de acordos formados no âmbito de grupos reduzidos: "ação significativa é mais suscetível de ser alcançada ao forjar acordos antes, em grupos menores, e depois tentar expandir as coalizões".[86]

No mesmo mês em que nascia o G20 Financeiro, em setembro de 1999, a Trilateral Commission publicou o Triangle Paper número 53, de coautoria de Zoellick, no qual são enumerados os objetivos estratégicos dos Estados Unidos para preservar e expandir a ordem estabelecida. Um desses objetivos é justamente aproximar-se de alguns países-chave:

> Os candidatos daquelas nações que estão construindo economias de mercado aberto (...) países na Europa Central e do Leste, América Latina, e Ásia do Leste oferecem oportunidades para aumentar a atual comunidade política democrática.[87]

As recomendações de Zoellick assemelham-se às teorias funcionalistas de David Mitrany, que vislumbravam a criação de um governo mundial de forma progressiva, por meio da formação de grupos menores, cada qual trabalhando para cumprir funções específicas; à medida que desempenhavam suas tarefas, a sua atuação seria ampliada, cruzando com a de outros grupos e formando, eventualmente, a nova ordem desejada.

13 OS COMITÊS "TÉCNICOS" DO FSB

O FSB possui cinco comitês: Comitê Permanente de Avaliação de Vulnerabilidades (VACL); Comitê Permanente de Cooperação em Supervisão e Regulação (SRC); Comitê Permanente de Orçamento e Recursos (SCBR); e Grupo Diretor de Resoluções (ReSG).[88] Subordinada ao referido SCAV, encontra-se a Força Tarefa sobre o sistema bancário paralelo,[89] que identificou cinco áreas em relação às quais poderiam ser elaboradas recomendações. Com base nessas classificações, cinco fluxos de trabalho ("workstreams" – WS) foram constituídos: *i)* WS1, sobre a interconexão entre o sistema bancário e o sistema bancário paralelo, com o objetivo de mitigar os riscos de transbordamento; *ii)* o WS2, sobre a suscetibilidade dos fundos de mercado monetário ("money market funds" – MMFs) a sofrer "corridas"; *iii)* WS3, sobre os riscos oriundos de outras entidades do sistema bancário paralelo; *iv)* o WS4, sobre os incentivos associados à securatização; e *v)* WS5, sobre os riscos e incentivos pró-cíclicos associados à securatização.[90]

---

86. *Ver Zoellick (2011). Push ideas and execute policies*; *meaningful action is most likely achieved by first forging agreements in smaller groups and then seeking to expand coalitions*.

87. Ver Zoellick (1999). *The candidates are those nations that are building open market economies (...) countries in Central and Eastern Europe, Latin America, and East Asia offer an opportunity to enlarge today's democratic political community*.

88. Standing Committee on Assessment of Vulnerabilities (SCAV); Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation (SRC); Standing Committee on Budget and Resources (SCBR); e Resolution Steering Group (ReSG).

89. *Task Force on Shadow Banking*.

90. Ver FSB (2014).

Subordinado ao Grupo Diretor de Resoluções (ReSG), por sua vez, estão quatro grupos: a Equipe de Elaboração de Metodologias de Avaliação, o Grupo Jurídico de Especialistas, o Grupo de Gerenciamento de Crises Transfronteiriças para Asseguradores (I-CBCM) e o Grupo de Gerenciamento de Crises Transfronteiriças para Bancos (CBCM),[91] este último contendo seis fluxos de trabalho (*workstreams*). Outros grupos do FSB incluem as seguintes entidades: Supervisão de Intensidade e Eficácia (SIE); Grupo de Peritos em Cooperação Internacional e Intercâmbio de Informações; Grupo de Contato de Monitoramento de Compensações (CMCG); Rede de Monitoramento de Implementação; Grupo de Trabalho de Derivados de Mercado de Balcão; e Grupo de Estudo de Viabilidade de Agregação (AFSG).[92]

Existem, igualmente, vários conselhos consultivos para cada região do mundo, como o Grupo Consultivo Regional para as Américas (RCGA). A estrutura do RCGA, por sua vez, inclui dois grupos de trabalho, o Grupo de Trabalho sobre o Sistema Bancário Paralelo e o Grupo de Trabalho Relatando Transações Financeiras aos Repositórios de Comércio.[93]

O arcabouço do FSB segue de forma surpreendente as prescrições de Mitrany, que vislumbrava agências especializadas desprovidas de qualquer influência política nas únicas unidades onde decisões são efetivamente tomadas: nos comitês e subcomitês técnicos. Uma listagem incompleta apenas das siglas dos comitês do FSB exemplifica a dificuldade que países emergentes têm em participar das reuniões correspondentes em nível técnico: SCAV, SRC, SCBR, ReSG, SCSI, TFSB, WS1, WS2, WS3, WS4, e WS5, KA AMDT, LEG, I-CBCM, CBCM, CMCG, IMN, OTC DWG e AFSG. Ora, se essas dificuldades surgem até mesmo para garantir participação adequada nessas reuniões, o que dizer sobre a possibilidade de os emergentes levarem propostas concretas à mesa de negociações?

Essa proliferação de grupos de trabalho, subgrupos, forças-tarefa, e fluxos de trabalho sobrecarrega a capacidade dos emergentes de enviar número apropriado de técnicos para participar das reuniões correspondentes. Sem o conhecimento profundo dos detalhes técnicos que serão discutidos, torna-se difícil ou impraticável participar dessas reuniões e impossível de influenciar as recomendações que delas emanarão. Ora, é a partir dessas reuniões "técnicas" que eventualmente serão realizadas as mudanças às regulações financeiras globais. Como opinou comentarista sobre

91. Resolution Steering Group (ReSG), KA Assessment Methodology Drafting Team, o Legal Experts Group, o Cross Border Crisis Management Group for Insurers (I-CBCM), e o Cross Border Crisis Management Group (CBCM) for Banks,

92. Nomes originais: Supervisory Intensity and Effectiveness (SIE); Expert Group on International Cooperation and Information Exchange; Compensation Monitoring Contact Group (CMCG); Implementation Monitoring Network; OTC Derivatives Working Group; Aggregation Feasibility Study Group (AFSG).

93. *Working Group on Shadow Banking*; e *Working Group on Reporting Financial Transactions to Trade Repositories*.

o assunto, "a verdadeira habilidade do FSB de produzir mudanças significativas na regulação global provém de seus comitês técnicos".[94]

A estrutura foi desenhada para obviar intervenções políticas de qualquer gênero e para tornar os assuntos mais complexos e inescrutáveis do que necessário, sendo até mesmo contraproducentes, caso o objetivo realmente fosse zelar pela estabilidade financeira. Em relação à questão política, há de se atentar para o fato de que nenhuma chancelaria foi convidada a participar do FSB; e, ainda que participassem, seus representantes seriam incapacitados de compreender plenamente os assuntos discutidos, sem antes passar por algum tipo de especialização.

Cada regra emanada do nível técnico do FSB pode ser considerada como uma alavanca que, ao ser manipulada, produz efeitos significativos nos setores domésticos de todos os países que a aplicam. Cada regulação pode ter repercussões no setor bancário: alterações nos requerimentos de capital ou na ponderação de risco têm impacto no sistema financeiro que se propaga pela economia real.

14 A FUTURA ORDEM EM REDE

Alguns dos textos de David Mitrany, bem como os do Council on Foreign Relations e Trilateral Commission, citados anteriormente, são prescientes e descrevem, de forma precisa, a estrutura da governança global atual e seu funcionamento: as agências especializadas, os "especialistas", a governança em círculos concêntricos, a "complexidade" dos temas e a abordagem "fracionária". Dado que aqueles documentos elaborados há décadas prenunciam com misteriosa exatidão a ordem mundial contemporânea, faz-se mister identificar as previsões constantes de artigos mais recentes que apontam para o paradigma de uma ordem futura.

Escrevendo na revista *Foreign Affairs*, Patrick Stewart submete-se à futorologia, exercício habitual para o Council on Foreign Relations: prevê que o mundo será caracterizado pela falta de controle, a ausência de governo, e a inexistência de comando; será um "Mundo Sem Regência" – "The Unruled World" –, conforme o título do artigo.[95] Para o autor, tornou-se evidente o relativo declínio da importância de entidades universais, como as Nações Unidas e a OMC, esta atualmente em "estado de coma". As respostas mais "eficazes" aos problemas globais provirão de entidades informais: trata-se, segundo Stewart, de uma tendência atual que se tornará cada vez mais acentuada. O que está sendo anunciado formalmente no artigo não é nada menos que o ocaso do sistema internacional baseado em instituições formais, criadas por tratados: "No futuro, não assistiremos à renovação ou à construção de

94. Ver Donnelly (2012). *The FSB's real ability to make a substantial change to global regulation is through its technical committees*.
95. Ver Stewart (2014).

uma nova arquitetura internacional radiante, mas sim (...) à uma massa de arranjos informais desordenados e abordagens fragmentadas."[96]

As justificativas utilizadas para descrever o futuro supostamente desgovernado ecoam a obra de David Mitrany, sem mencioná-lo: a ordem institucional deixará de existir, porquanto essas organizações não são nem ágeis, nem eficientes, nem práticas, nem flexíveis. Não conseguem levar a cabo ações concretas e estão obstaculizadas por debates políticos. O futuro, portanto, seria caracterizado por entidades informais, como "clubes que se autosselecionam, coligações *ad hoc* (...), redes profissionais transnacionais, órgãos técnicos de elaboração de normas, redes de ação global".[97] Esse tipo de configuração funcionaria melhor, tendo em conta a necessidade de lidar com "assuntos diabolicamente complexos". Por essa razão, a governança mundial futura será realizada de forma fragmentada: "um governo em fragmentos".[98] A contínua referência às "abordagens fragmentárias" remete à teoria da Trilateral Commission, descrita anteriormente ("funcionalismo fragmentário"), anunciada desde a década de 1970 e em via de implementação desde então.

Para entender por que esse tipo de ordem foi planejada e executada, deve-se atentar para os objetivos e motivos dos Estados Unidos, descritos por Ikenberry como a implantação da Ordem Liberal Hegemônica – um mundo de livre circulação de capitais e mercados abertos. Exemplos recentes de mecanismos utilizados para lograr a instauração dessa ordem são o Acordo de Parceria Trans-Pacífico ("Trans-Pacific Partnership " – TPP) e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento ("Transatlantic Trade and Investment Partnership" – TTIP). O principal mecanismo utilizado, para alcançar esse objetivo, foi descrito por Morton, que descreveu "a confluência intensificada entre Federal Reserve e Tesouro" e a "grande estratégia do pós-guerra, construída em torno dos super-bancos da Nação."[99]

As crises são um dado da realidade, são esperadas e são provocadas, em grande parte, pelas ações do próprio Federal Reserve. A política é movida a crises, vistas como oportunidades para atingir certos objetivos: ampliar a Ordem Liberal, por meio da cooptação de nações emergentes, usando uma estratégia de círculos concêntricos; e garantir o aumento do poder do complexo Tesouro-Fed-Grandes Demais para Falir.

O fenômeno "grandes demais para falir" ainda não foi resolvido, conforme discutido anteriormente, e não será efetivamente resolvido, porquanto não se

96. *Ibidem. The future will see not the renovation or the construction of a glistening new international architecture but rather (...) a welter of informal arrangements and piecemeal approaches*.

97. *Ibidem. Self-selecting clubs, ad hoc coalitions (...) transnational professional networks, technical standard-setting bodies, global action networks*.

98. *Ibidem. Fiendishly complex issues*; e *governance in pieces*.

99. Ver Morton (2011, p. 56). *Enhanced confluence of the Federal Reserve and Treasury"; "grand strategy built around the Nation's superbanks*.

trata de "problema" para os Estados Unidos; trata-se do pilar central de seu poder. Acabar com as instituições "grandes demais para falir" equivaleria à destruição desse pilar, eventualidade que enfraqueceria a capacidade dos Estados Unidos de manter e expandir a Ordem Hegemônica Liberal. A grande estratégia norte-americana, garante Morton, está baseada em torno daquele complexo – do qual os próprios "grandes demais para falir" fazem parte. Sob essa ótica, os Estados Unidos não permitirão que esses bancos entrem em falência; ao contrário, serão sempre reforçados, como ficou evidente durante a última crise. O fato de esses bancos terem aumentado de tamanho não constitui, obviamente, uma "consequência não intencional" da crise: a intenção ficou comprovada ao constatar-se que o próprio governo estimulou e prestou apoio aos "grandes demais para falir" na aquisição de outros bancos, segundo o mencionado relatório do FMI.

As autoridades norte-americanas, porém, têm buscado esquivar-se do fato de que o problema persiste, conforme declaração do secretário do Tesouro Jacob Lew: "Do ponto de vista jurídico, a Lei Dodd-Frank Dodd-Frank acabou com os 'grandes demais para falir'".[100] A afirmação deve ser questionada, pois até mesmo juridicamente os "grandes demais para falir" acabaram encastelados em lei, conforme admitiu o próprio Congresso norte-americano, em relatório citado anteriormente.

O presidente do FSB, Mark Carney, foi mais cuidadoso: afirmou que, na Cúpula do G20, em Brisbane, foi atingido um momento "watershed" – um divisor de águas. O argumento, porém, é igualmente falacioso: trata-se apenas de mais uma frase de efeito, similar à sua promessa de "quebrar a espinha dorsal" dos "grandes demais para falir", feita alguns meses antes.

Os membros do FSB continuarão as práticas atuais: as autoridades na plenária chancelarão as regulações emanadas dos comitês e subcomitês, onde as decisões são tomadas em nível técnico. Nessa instância, os países emergentes estão em clara desvantagem, haja vista que não contam com o número necessário de técnicos para participar de todas as subcomissões e fluxos de trabalho, a despeito do enorme esforço realizado para capacitá-los.

Para inserir-se de forma mais ativa nesse processo, os países emergentes seriam obrigados a tomar algumas providências. O G20 fornece orientações gerais ao FSB; e o FSB aciona as redes que o compõe, que participam de comissões, comitês, subcomitês, grupos de trabalho e fluxos de trabalho. Os países dotados de maior capacidade enviam técnicos para participar das reuniões correspondentes: estes se encontram com seus colegas, que pensam de forma similar, e todos trabalham para resolver problemas extremamente complexos, em nome da "eficiência".

100. Ver Treasury (2013). *Dodd-Frank ended "too big to fail" as a matter of law*.

O FSB realiza consulta pública da qual participam empresas privadas, que influem no processo (especialmente grupos como o G30).

Os técnicos elaboram regulações ainda mais complexas, as quais são incompreensíveis até mesmo para ex-banqueiros centrais: Armínio Fraga admitiu que "ninguém entende" essas regulações, enquanto Andrew Haldane opinou não ser possível "combater fogo com fogo", ou seja, não se pode regular um sistema complexo com regulação complexa.

O processo passa pelas seguintes etapas ou instâncias: G20; FSB; redes do FSB; subrredes; grupos de trabalho; fluxos de trabalho; e elaboração de regulações. As orientações gerais começam na Cúpula do G20 e percorrem o caminho descendente até chegar nos comitês, onde as recomendações são elaboradas, para então retomar o percurso de volta ao cume, onde são chanceladas. Após a chancela do G20, a regulação é recebida pelos diferentes países-membros, onde é aplicada diretamente, por decisão administrativa. Em alguns casos, é necessária a aprovação legislativa, invariavelmente, porém, os parlamentares locais aprovam a regulação sem debater o tema.

Durante todo esse processo, sobra pouco espaço para qualquer discussão política ou para a atuação das chancelarias – que não participam, em nenhum momento, de reuniões na Basileia. O mecanismo todo funciona conforme previsto: sua estrutura foi desenhada há décadas, com base nas teorias de David Mitrany, as quais foram popularizadas (embora nunca mencionadas) pela comunidade de *think tanks* como Council on Foreign Relations, Trilateral Commission e outros.

Essas teorias mitranyanas, reapresentadas por CFR/Trilateral e por seus acadêmicos colegiados, são difundidas entre as mais diversas redes de elaboração da política externa norte-americana. Os membros dessas redes, por sua vez, são escolhidos para ocupar posições-chave da administração e para implementá-las. Os exemplos são múltiplos: Rubin, que afirmou "grande demais para falir é o sistema", além de presidente do próprio Council on Foreign Relations, foi também secretário do Tesouro, funcionário do Goldman Sachs e do Citigroup; Geithner, presidente do Fed de Nova York, foi secretário do Tesouro e presidente da Warburg Pincus; e Lew, secretário do Tesouro, trabalhou no Citigroup e é membro do Council on Foreign Relations. Fica evidente que, para entender como o poder norte-americano tem sido exercido, é necessário compreender o funcionamento de redes transnacionais. Os membros dessas redes não são apenas receptores de teorias; também fazem parte da comunidade de elaboração da grande estratégia norte-americana (conforme descrito por Apeldoorn e Graaff) e acabam implementando a própria estratégia que elaboraram.

É preciso levar a sério a admissão de autoridade norte-americana, que atribuiu a responsabilidade de criação dos bancos "grandes demais para falir". Enquanto exercia o cargo de diretora adjunta do Nacional Economic Council, Diana Farrell concedeu

entrevista tecendo comentários a respeito do tema, revelando que a criação desses grandes bancos foi obra do próprio governo dos Estados Unidos: "Nós criamos [os nossos maiores bancos] (...), o gênio escapou da garrafa e agora precisamos gerenciá-los e supervisioná-los, em vez de voltar a uma época que provavelmente nunca voltará, uma época à qual não queremos voltar".[101]

A admissão de Farrell complementa a mencionada afirmação de Rubin; e também a de Henry Kaufman, ex-economista do banco de Nova York do Federal Reserve, para quem nenhum dos grandes bancos teria sobrevivido à crise sem o apoio do governo: "as grandes instituições financeiras não agiram como uma âncora do nosso sistema financeiro. Se o governo federal não tivesse fornecido enorme apoio financeiro em mercados-chave, todas teriam falido".[102]

O sistema como um todo foi pensado e implementado para retirar a discussão e manifestação políticas do processo decisório, do qual participam apenas os "técnicos". Aludindo à análise de Tremonti, anteriormente citada, é possível afirmar que o técnico, furtivamente, usurpou o reinado do político: nos tempos atuais, o FSB é o próprio "Cavalo de Troia" entronizado no ápice da governança global.

15 NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (NIC): "UM MUNDO DE REDES"

Fundado em 1979, o National Intelligence Council (NIC) é responsável pelo planejamento de médio e longo prazo da comunidade de inteligência dos Estados Unidos e já contou com o referido acadêmico Joseph Nye como um de seus presidentes. Em seu relatório *Global Trends*, o NIC prevê que a estrutura das instituições internacionais não será "reinventada" e que ações "eficazes" não poderão ser implementadas em razão do grande número dessas instituições: "Ações eficazes podem ser obstaculizadas pela existência de um número excessivo de instituições com legitimidade e eficácia limitadas, muitas das quais não têm muita razão para existir".[103]

Segundo o relatório, embora os interesses nacionais dos países emergentes ainda girem em torno de uma visão centrada no Estado, esses países continuam dependentes da globalização. Para o National Intelligence Council, os emergentes não formarão bloco capaz de desafiar a ordem estabelecida e se contentarão apenas

101. Johnson (2009). *We have created them [our biggest banks], and we're sort of past that point, and I think that in some sense, the genie's out of the bottle and what we need to do is to manage them and to oversee them, as opposed to hark back to a time that we're unlikely to ever come back to or want to come back to*.

102. Kaufman (2009). *Large financial institutions did not anchor, were not an anchor of stability in our financial system. It seems fair to say that if the Federal Government had not provided enormous amount of direct and indirect financial support in key markets all of them would have failed*.

103. Ver National Intelligence Council (2008). *Effective action also may be impeded by the existence of too many institutions – many of which have declining purpose – with limited legitimacy and effectiveness*.

com um incremento do seu papel nas instituições internacionais existentes (Nações Unidas, OMC, FMI e Banco Mundial).

Ainda conforme a previsão do NIC, uma resposta aos desafios da governança global será a formação de redes, que conformarão "Um Mundo de Redes". Essas terão a responsabilidade de resolver assuntos "específicos" e serão compostas por especialistas não eleitos, cuja influência, no entanto, seria significativa, já que serão responsáveis por gerenciar aspectos de governança e comércio globais. O relatório menciona o Fórum de Estabilidade Financeira (FSF), bem como o fato de que regulações e padrões serão difundidos pelas redes:

> redes serão formadas entre os Estados e atores não estatais, centradas em assuntos específicos. (...) O núcleo de uma rede temática será uma comissão nacional ou internacional ou uma sociedade de especialistas – não eleitos, embora com influência significativa (...) Exemplos atuais dessas redes incluem o Fórum de Estabilidade Financeira (...). Grupos temáticos provavelmente auxiliarão a desenvolver e difundir normas e regulações em várias áreas (...).[104]

O relatório aponta, ainda, para a informalidade dessas redes, responsáveis por realizar o trabalho prévio do qual surgirão os resultados a serem posteriormente adotados pelos Estados-nação, os quais evitariam o "estigma" de serem obrigados a cumprir determinações de instituições internacionais: "As redes provavelmente fornecerão a base para acordos entre Estados-nação. (...) evitando entrementes o estigma de soluções impostas por organizações internacionais externas".[105]

Esses "resultados" e "soluções" serão cada vez mais influenciados por indivíduos ricos com poderes formidáveis, membros de redes transnacionais, que utilizam seus contatos em outras redes para influenciar os processos decisórios, aplicáveis a uma gama de organizações e países ao redor do globo, sem respeitar fronteiras nacionais.[106]

O texto surpreende por sua perspicácia: prevê, com meses de antecedência, a criação do próprio FSB, ainda não criado à época da publicação do relatório. Deixa implícito que o FSF (e, portanto, o atual FSB) é uma das entidades da governança global mais importantes do mundo; que as instituições internacionais baseadas em tratado devem tornar-se obsoletas; e que o FSF continuará em ascendência, fato que se comprovou com a criação do FSB. Ao mesmo tempo, garante que o FSF não será transformado em organização internacional

104. Ver National Intelligence Council (NIC) (2008). *Networks will form among states and nonstate actors focused on specific issues. (...) the nucleus of an issue network will be a national or international commission or body of experts – unelected but with substantial clout (...) Current examples of such networks include the Financial Stability Forum (...). Issue groups likely will help develop and diffuse standards and regulations for various realms (...)*.

105. *Ibidem. The networks likely will provide the basis for agreement among nation-states. (...) while avoiding the stigma of solutions being imposed by external international organizations*.

106. *Ibidem. Super-empowered individuals (...) increasingly will influence outcomes These elites are empowered by their wealth and an array of national and transnational contacts (...)*.

(que de fato não ocorreu), mas continuará como um "clube", cujas decisões serão influenciadas por indivíduos ricos e poderosos. Essas decisões, por sua vez, terão impacto em todos os países, sem respeitar fronteiras entre as nações. Para o National Intelligence Council, portanto, a nova ordem é uma ordem de redes.

O relatório deixa implícito que está em curso o desmantelamento de uma ordem considerada obsoleta, baseada em instituições internacionais como FMI, OMC e Banco Mundial – os três pilares aos quais se referiu Geithner, que rotulou o FSB de "quarto pilar". De acordo com essas avaliações do relatório do NIC, é possível responder à seguinte pergunta: o FSB merece o rótulo de "pilar" do sistema internacional ao lado daquelas três instituições? (Para o NIC, a resposta seria a seguinte: o FSB tem uma importância ainda maior do que todas as "instituições internacionais", porquanto estas estão em franco declínio, enquanto aquele está em ascensão.)

Tendo em conta as novas tendências, a pergunta acima deve ser reformulada, pois o termo "internacional" vem sendo alijado dos discursos, aos poucos sendo substituído pelos conceitos "global" e "transnacional". Ao aplicar as conclusões do National Intelligence Council ao caso em pauta, é possível prever que FMI, OMC e Banco Mundial não serão considerados "pilares" da arquitetura do sistema internacional no futuro; que os Estados Unidos lhes conferirão cada vez menos prestígio; e que a importância do FSB continuará aumentando, entre as redes globais.

Essas avaliações levam à conclusão de que o FSB é muito mais que um mero "pilar" da arquitetura financeira "internacional", termos esses demasiadamente antiquados. Seria mais apropriado descrevê-lo como o nódulo central da nova ordem financeira global composta por redes globalizadas. Além disso, o FSB representa o modelo a ser aplicado, futuramente, a todo o sistema global. A previsão do National Intelligence Council é um alerta: a soberania nacional dos países está sob pressão e continuará a ser erodida. Os textos de Mitrany/CFR/Trilateral, por sua vez, revelam os planos dos Estados Unidos para a implementação do "mundo de redes". A ordem mundial em via de construção é uma ordem das redes transnacionais, com destaque para o Conselho de Estabilidade Financeira – a rede de redes.

16 CONCLUSÃO

Criado pelo G20 em meio à crise financeira de 2008-2009, o Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – FSB) tem como missão promover a estabilidade do sistema financeiro global, tema considerado o mais importante para o estudo da economia política internacional (conforme avaliação de Susan Strange). Com a crise, o principal fórum de discussão de assuntos econômicos e financeiros passou do G7 para o G20; as responsabilidades regulatórias, por sua vez, foram transferidas do Fórum de Estabilidade Financeira (FSF) ao

órgão sucessor, o FSB. Dessa forma, houve uma expansão da "governança global", haja vista que os países emergentes foram incluídos nesses dois novos agrupamentos.

Essas duas medidas constituíram as principais iniciativas institucionais ocasionadas pela crise. Foram vistas, à época, como decisões precipitadas dos Estados Unidos, tomadas sob pressão. Longe de impensada, no entanto, a expansão da governança global para incluir os emergentes e a maior relevância atribuída às redes transnacionais foram planejadas há décadas e registradas na obra de David Mitrany e em documentos de *think tanks* como Council on Foreign Relations e Trilateral Commission.

Mitrany desejava obviar a soberania do Estado-nação, que via como empecilho à resolução de problemas, à manutenção da paz, e ao seu objetivo principal: a criação de um governo mundial. Vislumbrou a criação de uma pletora de agências especializadas, responsáveis por funções específicas e por soluções de problemas complexos. Seus respectivos funcionários seriam especialistas com visões similares colaborando entre si para lograr soluções eficientes a problemas complicados. À medida que seus funcionários resolviam questões, o papel das agências se expandiria, resultando na sobreposição de funções de várias agências.

O resultado desse processo evolutivo seria a formação de uma vasta rede de agências, responsável por elaborar recomendações, regras e padrões, unicamente em bases "técnicas", as quais seriam posteriormente incorporadas ao arcabouço doméstico de cada país. O objetivo principal seria evitar o processo político, mantendo as decisões no âmbito de comitês técnicos.

Essas ideias foram popularizadas no âmbito dos *think tanks* Council on Foreign Relations (CFR) e Trilateral Commission (TC), como se percebe pela semelhança de seus textos com as teorias mitranyanas, embora a fonte nunca seja revelada em suas publicações (não consta, por exemplo, o nome de David Mitrany em seus respectivos *sites* na internet). O conceito de funcionalismo fragmentário é encontrado em textos da Trilateral Commission nos anos 1970, com recomendações idênticas sobre agências, funções e "experts". Circulava, então, a ideia de uma governança global em "círculos concêntricos", cujos anéis interiores seriam formados por países com maior coordenação, enquanto os exteriores por outros ainda não preparados para ingressar no centro. Já nessa época, lançou-se a proposta de convidar alguns emergentes para aquele círculo mais restrito.

Os planos para a governança global do futuro revelado nesses documentos vêm sendo paulatinamente implementados pelos Estados Unidos ao longo das últimas décadas, culminando com a estrutura do G20/FSB, atualmente em vigor, que espelha a configuração prevista desde então de forma precisa. O processo de implementação desses planos foi influenciado, em grande parte, por membros do Council on Foreign Relations e Trilateral Commission, que ocuparam posições-chave nas administrações

Clinton e Bush, e ainda ocupam na gestão Obama; um mapeamento desses e de outros *think tanks* foi realizado por Apeldoorn e Graaff, que descrevem o mapa correspondente como uma rede de planejamento de políticas, e os indivíduos que compõem essa rede de "elaboradores da grande estratégia norte-americana".

A análise do funcionamento da governança global atual, conforme planejada por Mitrany/CFR/Trilateral Commission e outros, deve ser complementada pelo exame das decisões políticas dos Estados Unidos, voltadas ao estabelecimento da ordem pós-Guerra. Assim como demonstrou Ikenberry, essa ordem pode ser caracterizada como "Liberal Hegemonic Order". Barry Posen, por sua vez, propõe a seguinte denominação para descrever a grande estratégia utilizada para implementá-la: "hegemonia liberal". A teoria da grande estratégia da hegemonia liberal, por sua vez, pode ser complementada pelo trabalho de John Morton, que trata do papel do setor financeiro na década de 1990, época em que se tornou mais evidente a colaboração entre Departamento do Tesouro e Federal Reserve, em coordenação com os grandes bancos, na consecução dos objetivos da política externa norte-americana:

> A confluência intensificada entre Federal Reserve e Tesouro nos anos 1990 elevou a política monetária dos Estados Unidos a uma grande estratégia do pós-guerra, construída em torno dos super-bancos da Nação como o seu centro competitivo e o dólar como exportação norte-americana. (...) Na primeira década do século XXI, os debates giram em torno do fenômeno 'grandes demais para falir.'[107]

Morton deixa claro que as instituições "grandes demais para falir" tornaram-se parte integrante da grande estratégia norte-americana, teoria que esclarece os fatos observados nas últimas décadas: todos os grandes bancos, sem exceção, teriam falido sem o socorro do governo (Kaufman); o próprio governo estimulou o crescimento desses bancos ao apoiar aquisições durante a crise (relatório FMI); o ex-Secretário do Tesouro afirmou que "grandes demais para falir é o sistema" (Rubin); a Lei Dodd-Frank não atingiu o seu objetivo de resolver o fenômeno "grandes demais para falir"; ao contrário, o problema tornou-se política oficial do Estado amparada pela própria lei; a crise aumentou o poder dos "superbancos" e do Federal Reserve – os principais responsáveis por sua eclosão; a despeito de terem praticado fraudes egrégias (Libor, FX etc.), nenhum dos banqueiros foi encarcerado pelo Departamento de Justiça, então chefiado por Eric Holder, fato que levou à denominação "grandes demais para encarcerar" (*too big to jail*).

107. Ver Morton (2011, p. 56). *The enhanced confluence of the Federal Reserve and Treasury in the 1990s elevated the monetary policy of the United States to a postwar grand strategy built around the Nation's superbanks as the competitive core (...) the debates are over "too big to fail."*

Em contraste com esse tipo de análise, muitos observadores tentam explicar o fenômeno "grandes demais para falir" por meio do conceito de "captura", ou seja, a tese de que o governo teria sido "capturado" pelos *lobbies* de Wall Street, os quais exerceriam um poder preponderante sobre o governo por diversas razões (suborno, ideias superiores, pensamento único etc.). Outros têm alegado que o problema se deve a consequências não intencionais. Alguns referem-se à teoria da porta giratória, que aponta para o conflito de interesse oriundo da troca de papéis repentina de indivíduos circulando livremente entre empresas privadas e instituições públicas, mas cuja premissa aponta para a existência de duas entidades separadas (uma do lado de "dentro" e outra de "fora"). Essas justificativas, porém, carecem de poder explicativo adequado.

A análise de Morton sobre a relação entre Tesouro, Fed e grandes bancos parece insuficiente: não se trata apenas de uma "confluência" e muito menos de uma mera "colaboração" entre essas instituições; a proximidade entre elas é muito mais estreita. O conceito de "complexo", assemelhado ao termo "complexo industrial militar", popularizado por Eisenhower, torna-se mais útil para descrever aquelas relações. No caso em pauta, as instituições sob análise poderiam ser descritas como o complexo Tesouro-Fed-TBTF (grandes demais para falir), uma estrutura unitária de poder.

Os exemplos que corroboram a tese de um complexo único, existente na prática, são múltiplos. Os trilhões de dólares de ativos tóxicos comprados pelo Fed, com o objetivo de salvar os grandes bancos, acumularam-se em seu próprio balanço patrimonial; esses ativos são administrados, surpreendentemente, pelo maior de todos os bancos "grandes demais para falir", JP Morgan Chase, cujo presidente, Jamie Dimon, integrava o conselho do Fed de Nova York, responsável por supervisionar o próprio banco. Essa descrição delineia os contornos não de uma simples "captura" ou mero conflito de interesse, mas, sim, para todo efeito prático, de uma estrutura única.

Com esse pano de fundo, a verdadeira função do FSB pode ser desvendada. É importante lembrar que, para o FSB, a questão dos "grandes demais para falir" é fundamental: o órgão admite que, sem uma solução adequada desse problema, a estabilidade financeira global continuará comprometida. Na Cúpula do G20 de Brisbane, seu presidente, Mark Carney, afirmou que a questão estava praticamente solucionada. A afirmação só poderá ser confirmada, porém, como ele próprio admitiu, diante de um caso concreto, ou seja, na prática.

As evidências disponíveis, no entanto, são contrárias as suas afirmações: o problema não foi solucionado no país-chave do sistema financeiro, os Estados Unidos, cujos bancos são os maiores do mundo e detêm o maior volume de derivativos. Conforme relatório do Congresso, o problema não apenas não foi resolvido, como tem-se tornado progressivamente mais grave, fato corroborado pelo crescimento

dos bancos e pelos efeitos da Lei Dodd-Frank, diametralmente opostos àqueles supostamente almejados.

Os Estados Unidos poderiam resolver o problema de forma simples, como vários analistas têm sugerido (Taleb, Fukuyama), mas escolhem não implementar as medidas necessárias para resolvê-lo. Para explicar por que não foi solucionado, faz-se necessário utilizar o conceito de complexo Tesouro-Fed-grandes demais para falir, que está no centro da estrutura de poder norte-americana: trata-se do componente-chave para a implementação de sua grande estratégia visando à expansão da ordem liberal hegemônica. Fica evidente, dessa forma, a razão pela qual os Estados Unidos não podem desmantelar os "grandes demais para falir": fazem parte integrante da própria base do poder norte-americano, sobre a qual construíram a atual Ordem Liberal Hegemônica.

Tendo em conta que a solução do problema "grandes demais para falir" é fundamental para a estabilidade financeira global, o fato de que ainda não foi resolvido constitui a maior fonte de instabilidade para o sistema financeiro. Por si só, essa falta de resolução impelirá o mundo rumo à próxima crise. Certos de que uma futura crise se avizinha, os Estados Unidos preparam-se para enfrentá-la, em conjunto com o Reino Unido, conforme evidenciado pelos "jogos de guerra" financeiros que os dois países realizaram em outubro de 2014. É seguro que existem planos de contingência já elaborados previamente. A política norte-americana tem sido descrita como movida à crise ("crisis-driven"); e seu sistema financeiro dominado por grandes bancos, por sua vez, já teria ultrapassado o "ponto sem retorno", segundo relatório do G30. Para os Estados Unidos, as crises são consideradas oportunidades ideais para implementar reformas não no sentido de restringir a atuação dos grandes bancos, mas para estimular o seu crescimento e poder.

Embora renomado analista como Helleirn tenha denominado a última crise de *Status Quo Crisis,* porquanto as reformas foram claramente insuficientes, alguns de seus efeitos práticos foram notáveis: serviu para expandir a ordem liberal hegemônica, por meio do alargamento da estrutura de governança em círculos concêntricos, com a inclusão dos emergentes. Após a crise, estes aprofundaram sua integração àquela ordem, tornando-se ainda mais empenhados em seu sucesso.

Enquanto essa ordem se expande, o seu funcionamento se aperfeiçoa, como demonstra a transformação do FSF em FSB, ao qual integraram-se países emergentes. O aumento da importância do FSF foi previsto no relatório do National Intelligence Council (NIC) – cujas alusões a Mitrany também são evidentes, embora não citadas. O documento menciona o FSF (antecessor do FSB) especificamente como um exemplo da futura ordem, descrita como um Mundo de Redes. Ao mesmo tempo, o NIC prevê o declínio das organizações internacionais como FMI, Banco Mundial e OMC. Essa previsão é idêntica àquela constante de

análises da *Foreign Affairs*, revista do Council on Foreign Relations, exemplificadas no artigo "The Unruled World" (Um Mundo Sem Regência).

Os referidos documentos descrevem as ações atuais norte-americanas e apontam para a decisão tomada pelos formuladores de sua grande estratégia: os Estados Unidos estão dispostos a desmantelar a antiga ordem baseada nas "instituições internacionais" e instaurar uma nova ordem, cujos alicerces são as redes transnacionais.

O FSB representa o modelo para o funcionamento dessa nova ordem, porquanto jaz no centro do mundo financeiro em rede e é, em si mesmo, uma rede de redes. As razões que levaram os Estados Unidos a decidir pelo desmantelamento da ordem atual em favor de uma estrutura de governança "informal" tornam-se evidentes a partir do exemplo do FSB: ao favorecerem um paradigma baseado em redes, os Estados Unidos removem o fator político do processo decisório, minando a soberania de outros países enquanto resguardam a sua própria, em relação às questões que consideram fundamentais, como a manutenção e o fortalecimento dos bancos grandes demais para falir.

A camada superior da estrutura-em-círculos, o G20, cujo papel é aparentemente político, não faz parte do processo decisório efetivo, que ocorre no âmbito dos comitês do FSB, onde os assuntos restringem-se a discussões "meramente" técnicas, obviando todo e qualquer debate político. Se não há interferência política nesses comitês, há, sim, influência de firmas e redes privadas, como o G30. São nesses comitês de especialistas com pensamentos similares, discutindo problemas complexos, onde serão elaboradas as regras e padrões que, por sua vez, serão internalizados pelos sistemas financeiros domésticos. Essa internalização ocorre por meio de processo administrativo, igualmente alheio às discussões políticas. Ainda que porventura discutidas no Legislativo, essas regras não serão rejeitadas, tendo em conta que os parlamentares não compreenderão as complexas regulações financeiras – as quais até mesmo banqueiros centrais consideram incompreensíveis (Armínio Fraga: "ninguém as entende").

Reinar por meio de redes é uma estratégia utilizada para subverter a soberania dos Estados-nações, plano implementado nas últimas décadas, baseado em grande parte nos trabalhos de David Mitrany. Council on Foreign Relations e National Intelligence Council vaticinam: a tendência rumo a um "mundo de redes" acelerará. Os formuladores da grande estratégia norte-americana decidiram relegar as instituições internacionais à obsolescência porquanto poderão resguardar e ampliar a ordem hegemônica liberal de forma mais eficaz por meio de seu domínio das redes transnacionais. Os Estados Unidos têm uma vasta experiência na criação e no gerenciamento dessas redes, conforme exemplificado pelo próprio Council on Foreign Relations e Trilateral Commission. Essa experiência tem sido utilizada, certamente, na criação e na ampliação do FSB, a rede de redes.

O processo de implementação de uma futura ordem em rede continua, ao passo que os antigos "pilares" da atual ordem, como FMI, OMC e Banco Mundial, vêm sendo propositalmente enfraquecidos. Essa situação tem consequências profundas para todos os países do mundo, especialmente para os emergentes, cuja soberania nacional tem sido erodida de forma contínua por meios furtivos: são levados a incorporar aos seus respectivos arcabouços legais normas e regulações complexas, elaboradas no exterior por numerosos comitês "técnicos", os quais tomam decisões que podem afetar toda a economia de um país sem levar em conta considerações políticas.

A estrutura do FSB – a rede de redes – constitui o paradigma ora utilizado na gradual instauração do Mundo de Redes, um sistema idealizado há décadas por David Mitrany e anunciado por Council on Foreign Relations, National Intelligence Council e outros. Uma atitude proativa dos países emergentes, antecipando as mudanças vindouras, é fundamental para resguardar a sua própria soberania. Ao adotar essa postura, aumentarão sua capacidade de enfrentar os desafios representados pela nova ordem em rede que se avizinha, cuja expressão máxima, nos dias de hoje, é o FSB – o Conselho de Estabilidade Financeira.

REFERÊNCIAS

APELDOORN, B. V; GRAAFF, N. **America's post-cold war grand strategy-makers and the policy planning network**. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/fXfJ6n>. Acesso em: 11 nov. 2014.

ARNER, D.; TAYLOR, M. The global credit crisis and the financial stability board: hardening the soft law of international financial regulation? **AIIFL Working Paper**, n. 6, jun. 2009 Disponível em: <http://goo.gl/wBDdr5>.

BANK OF ENGLAND. FDIC – FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION. **Joint Release**. U.S. and U.K. officials meet to discuss key components for the resolution of a global systemically important bank. Bank of England, 13 oct. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/AAVrZr>. Acesso em: 11 nov. 2014.

BERGSTEN, C. F.; BERTHOIN, G.; MUSHAKOJI, K. The reform of international institutions. A report of the trilateral task force on international institutions. **The Triangle Papers**, v. 11, 1976. Disponível em: <http://goo.gl/zTcOCz>. Acesso em: 11 nov. 2014.

BLUSTEIN, P. How global watchdogs missed a world of trouble. Waterloo, Ontario: Centre for International Governance Innovation. **Papers**, n. 5, 2012.

BRAITHWAITE, T.; CHON, G.; SENDER, H. Banking: firefighting at the NY Fed. **Financial Times**. 4 dez. 2014. Disponível em: <goo.gl/wQ8AH2>. Acesso em: 11 nov. 2014.

BRIC – BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA. Primeira reunião dos ministros da Fazenda. **Comunicado,** São Paulo, 7/11/2008. Disponível em: <http://goo.gl/8Q1u0E>.

BRUMMER, C. **Soft law and the global financial system**: rule making in the 21st century. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2012. p. 271.

BUFFET, W. Berkshire Hathaway. **Annual Report**, 2002. Disponível em: <http://goo.gl/X64TC>.

CARNEY, M. Letter to G20 leaders. Financial reforms: completing the job and looking ahead. **The Chairman.** FSB, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/wWMvc8>.

CINTRA, L.-A. Paulo Nogueira Batista Jr. – O faroeste das finanças. **Carta Capital**, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/Qcs0MU>. Acesso em: 11 nov. 2014.

COHEN, B. **Money, power, and crisis**. São Francisco: International Studies Association, 2013. p. 3.

COOPER, R.; KAISER, K.; KOSADA, M. Towards a renovated international system. **Triangle Papers**, v. 14. Trilateral Commission, 1973.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Session three**: a discussion with former central bankers. Stephen C. Freidheim Symposium on Global Economics: 100th Anniversary of the Federal Reserve System, 1º dez. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/4VjsKL>. Acesso em: 14 dez. 2014.

COX, R. W. On thinking about future world order. **World Politics**, v. 28, n. 2 (Jan., 1976), Cambridge University Press. Disponível em: <http://goo.gl/kleykd>.

DODD-FRANK WALL STREET REFORM AND CONSUMER PROTECTION ACT OF 2010. Disponível em: <https://goo.gl/K9FGqY>. Acesso em: 11 nov. 2014.

DONNELLY, S. Institutional change at the top: from the financial stability forum to the financial stability board. *In*: R. MAYNTZ (Ed.). **Crisis and control**: institutional change in financial market regulation. Frankfurt: Campus, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/4Iiqqa>.

FSB – FINANCIAL STABILITY BOARD. **Regional consultative group for Asia Report on shadow banking in Asia**. Disponível em: <http://goo.gl/UHMDkd>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. **Global shadow banking monitoring report 2014**. 30 out. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/GmoyK8>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. **Progress and Next Steps Towards Ending "Too-Big-To-Fail" (TBTF)**. Report of the Financial Stability Board to the G-20. 2 Sept. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/4M5WMU>. Acesso em: 11 nov. 2014.

FUKUYAMA, F. America in decay the sources of political dysfunction. **Foreign Affairs**. Nova York: Council on Foreign Relations, setembro/outubro 2014. Disponível em: <http://goo.gl/ZKgwDy>. Acesso em: 11 nov. 2014.

G20. GROUP OF TWENTY. Communiqué. **Meeting of ministers and governors**. São Paulo, 8-9 nov. 2008a. Disponível em: <http://goo.gl/VybCtW>.

_____. Cúpula de Líderes. **Mercados financeiros e economia mundial**. 15 nov. 2008b. Disponível em: <http://goo.gl/mE6fus>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Working Group 1. **Enhancing sound regulation and strengthening transparency final report**. 25 mar. 2009. Disponível em: < http://goo.gl/k4IIRO>. Acesso em: 11 nov. 2014.

G30 – GROUP OF THIRTY. **Annual Report 2012-2013**. Washington, Group of Thirty, 2014, p. 5. Disponível em: <http://goo.gl/ZZmp5p>.

_____. **Working group on financial reform**. Financial reform: a framework for financial stability. Washington: Group of Thirty, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/UVte9j>.

_____. **Financial reform**: a framework for financial stability. Washington, DC: Group of Thirty, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/g1YrFK>.

GARDNER, R. The hard road to world order. **Foreign Affairs**. Nova York: Council on Foreign Relations, abril 1974. Disponível em: < http://goo.gl/EXy8PZ >.

GILES, C.; BEATTIE, A.; OLIVER, C. G20 shuns US on trade and currencies. **Financial Times**. 12 nov. 2010. Disponível em: < http://goo.gl/MfJ7uB >. Acesso em: 11 nov. 2014.

GILES, C. US and UK to play financial 'war game'. **Financial Times**, 10 out. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/thMJGQ>. Acesso em: 11 nov. 2014.

GINDIN, S.; PANITCH, L. Global Capitalism and American Empire. *In*: PANITCH, L. e LEYS, C. (Orgs.). **Socialist Register 2004:** the new imperial challenge. Londres: The Merlin Press, 2003. Disponível em: <goo.gl/kVm44i>. Acesso em: 11 nov. 2014.

GOLDMAN SACHS. **Robert B. Zoellick to serve Goldman Sachs as chairman of international advisors**. 7 nov. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/0DYGLb>. Acesso em: 11 nov. 2014.

HALDANE, A. **The dog and the frisbee**. Speech at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 366th economic policy symposium, "The changing policy landscape", Jackson Hole, Wyoming, 31 ago. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/IdN1pM>

HARDING, R.; ATKINS, R. Problem of banks seen as 'too big to fail' still unsolved, IMF warns. **Financial Times**. 31 mar. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/wrxczQ>. Acesso em: 11 nov. 2014.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Committee on Oversight and Government Reform**. Hearing. The Financial Crisis and the Role of Federal Regulators. 23/10/2008. Disponível em: <http://goo.gl/eFAKKY>.

IKENBERRY, G. J. **Liberal Leviathan**: the origins, crisis, and transformation of the american world order. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Global financial stability report**: moving from liquidity to growth-driven market. Washington, 2014. p. 102. Disponível em: <http://goo.gl/UlNcZc>.

JOHNSON, S. The quiet coup. **The Atlantic**, maio 2009. Disponível em: <http://goo.gl/oimYH>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Diana Farrell and the white house theory of bank size. 13/09/2009. Disponível em: <http://goo.gl/lktWEn>. Acesso em: 29 maio 2016.

KAUFMAN, H. The Word from Wall Street. *In*: WORLD LEADERSHIP FORUM 2009. 23 set. 2009. Nova York: Foreign Policy Association. Disponível em: < goo.gl/aywJoX>. Acesso em: 11 nov. 2014.

KEOHANE, R. Review. The Functional Theory of Politics by David Mitrany. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 2, jun. 1978. American Political Science Association. Disponível em: <http://goo.gl/I1y2TX>.

LEWIS, M. The Secret Goldman Sachs Tapes. **Bloomberg**, 26/09/2014. Disponível em: <http://goo.gl/5e7c90>. Acesso em: 11 nov. 2014.

LIPTON, E.; PROTESS, B. Banks' Lobbyists Help in Drafting Financial Bills. **New York Times**. 23 maio 2013. Disponível em: <http://goo.gl/I4gGz>. Acesso em: 11 nov. 2014.

MANTEGA, G. Mudanças urgentes a partir do G20. **Folha de S. Paulo**, 6 nov. 2008. Acesso em: 11 nov. 2014.

MARTENS, P.; MARTENS, R. The New York Fed has contracted JPMorgan to hold over $1.7 trillion of its QE Bonds despite two felony counts and serial charges of crimes. **Wall Street on Parade**, 3 nov. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/0vbVT1>. Acesso em 11 nov. 2014.

MITRANY, D. **A working peace system**. London, 1943.

_____. The functional approach to world organization. **International Affairs**, Royal Institute of International Affairs, v. 24, jun. 1948. Disponível em: <http://goo.gl/ILBvHp>.

MORTON, J. Toward a premisse for grand strategy. *In*: RONIS, S. (Org.). **Economic security**: neglected dimension of national security? Center for Strategic Conferencing Institute for National Strategic Studies. Washington: National Defense University Press, 2011.

NIC – NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global Trends 2025:** a transformed world. Washington DC: US Government Printing Office, 2008.

NATIONAL PUBLIC RADIO. Transcript: Sen. Warren's full NPR interview on financial regulation. **National Public Radio (NPR)**, 10 jan. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/dHaje3>. Acesso em: 11 nov. 2014.

NYE, J. Peace in parts: integration and conflict in regional organization. **International Journal**, v. 28, n. 1, Earth Politics (Winter, 1972/1973), p. 157-159, 1971.

PAGLIARI, S. The financial stability board as the new guardian of financial stability. *In*: MOSCHELLA, M.; WEAVER, C. (Orgs.). **Handbook of global economic governance**: players, power and paradigms. London: Routledge, 2013.

POSEN, B. **Restraint**: a new foundation for U.S. grand strategy. London: Cornell University Press, 2014.

PRINS, N. **All the presidents' bankers**: the hidden alliances that drive american power. New York: Nation Books, 2014.

_____. **Why the financial and political system failed and stability matters**. 27/10/2014. Disponível em: <http://goo.gl/JIvFiZ>. Acesso em: 11 nov. 2014.

ROTHKOPF, D. J. **Power, Inc**.: the epic rivalry between big business and government – and the reckoning that lies ahead. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

SLAUGHTER, A.-M. The Real New World Order. **Foreign Affairs**. Nova York: Council on Foreign Relations, set.-out 1997. Disponível em: <https://goo.gl/cPNTKN>. Acesso em: 11 nov. 2014.

STEWART, P. The unruled world: the case for good enough global governance. **Foreign Affairs**, Nova York: Council on Foreign Relations, jan.-fev. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/Zb5ExO>.

STRANGE, S. **Casino Capitalism**. Oxford, UK: B. Blackwell, 1986.

SUNDBY, A. Bank execs offer head-scratching answers. **CBS News**. 13/01/2010. Disponível em: <http://goo.gl/GVZxho>. Acesso em: 11 nov. 2014.

TALEB, N.; BLYTH, M. The black swan of Cairo: how suppressing volatility makes the world less predictable and more dangerous. **Foreign Affairs**. Nova York: Council on Foreign Relations, maio-jun. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/baWih>. Acesso em: 11 nov. 2014.

TREMONTI, G. **Uscita di Sicurezza**. Milão: Rizzoli, 2012.

TRILATERAL COMMISSION. Agosto 2016. Disponível em: <goo.gl/11DkTx>. Acesso em: 2 out. 2016.

TSINGOU, E. **Club model politics and global financial governance**: the case of the Group of Thirty. Doctoral dissertation, University of Amsterdam, 2012.

UNITED STATES. Department of Justice. **U.S. attorney announces historic $13 billion settlement with JPMorgan for sale of defective mortgage securities**. U.S., 19 Nov. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/KdpbR4>.

_____. House of Representatives. 113TH CONGRESS. Subcommittee on oversight and investigations. **Failing to end "too big to fail"**: an assessment of the Dodd-Frank four years lates. Report prepared by the republican staff of the Committee on Financial Services, jul. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/FWoQDM>.

_____. U.S. Treasury. **Press briefing by treasury secretary Tim Geithner on the G20 meeting Pittsburgh Convention Center**. U.S., 24 set. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/45MnVL>.

_____. _____. Remarks of Secretary Lew at Pew Charitable Trusts. U.S., 12 maio 2013. Disponível em: <http://goo.gl/CaF1dU>. Acesso em: 29 maio 2016.

WILMARTH, A. E., Reforming financial regulation to address the too-big-to-fail problem. **Brooklyn Journal of International Law**, v. 35, p. 707-783, 2010;

_____. Reforming financial regulation to address the too-big-to-fail problem. **GWU Legal Studies Research Paper**, n. 509, 15 mar. 2010.

ZOELLICK, R. Five myths about the G-20. **The Washington Post**. 28/11/2011. Disponível em: <http://goo.gl/Mafb8e>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. The United States. *In*: ZOELLICK, R.; SUTHERLAND, P.; OWADA, H. 21st century strategies of the trilateral countries: in concert or conflict. **Triangle Papers**, v. 53, Trilateral Commission, 1999. Disponível em: <http://goo.gl/aUs4BH>.

O PRESTAMISTA INTERNACIONAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA PARA PAÍSES EMERGENTES: UM CONTRATO DE *SWAP* CAMBIAL?[1]

Camila Villard Duran[2]

Por que os maiores países emergentes da América Latina e da Ásia não recorreram a organizações internacionais para responder à crise de 2008? Durante a década de 1990, esses mesmos países constituíram e se valeram de acordos monetários regionais e multilaterais. No entanto, em 2008, houve uma mudança de política e de desenho institucional das respostas monetárias: países emergentes recorreram a acordos bilaterais *ad hoc* baseado em contratos de *swaps* cambiais, como primeiro e mais importante mecanismo de defesa. O principal argumento deste artigo é o de que as preferências desses países foram moldadas pela experiência prévia da década de 1990 (conduzindo ao estigma político em relação a instituições multilaterais, notadamente o Fundo Monetário Internacional – FMI) e pela crescente autonomia política e importância econômica adquirida por bancos centrais nacionais nas últimas décadas. A dinâmica entre esses fatores (isto é, estigma político e bancos centrais com poder) tende a produzir mais respostas monetárias a crises formalizadas por meio de *swaps* cambiais, em níveis bilateral e regional. Este artigo examina o modelo de cooperação monetária escolhido por alguns países da América Latina e da Ásia (Brasil, México, Colômbia, Equador, Coreia do Sul e Indonésia) em duas fases: na gestão da crise de 2008 e no pós-crise. A evidência empírica aponta para uma redução do papel de organizações internacionais e para um aumento ao recurso de *swaps* cambiais entre bancos centrais. O desenho institucional da cooperação monetária global parece revelar um sistema mais fragmentado e diversificado, com a re-emergência de novos instrumentos e atores, bem como outras moedas internacionais.

Palavras-chave: Sistema Monetário Internacional (SMI); Fundo Monetário Internacional (FMI); *swaps* cambiais; bancos centrais.

THE LENDER OF LAST RESORT FOR EMERGING COUNTRIES: A CURRENCY SWAP?

Why did states in the largest emerging economies in Latin America and Asia not use international institutions to cope with the 2008 crisis? During the 1990s, these economies used and established regional and multilateral monetary arrangements, but in 2008 there was an important change in the politics and the institutional design of monetary responses: these countries turned to ad hoc bilateral currency swap agreements as their first and most important line of defense. My argument is that their preferences were shaped both by past experience (leading to a political stigma against multilateral institutions, notably the International Monetary Fund – IMF) and the growing autonomy and economic importance of central banks. The dynamic between both factors (i.e. political stigma and central banks with power) tends to produce monetary responses

1. Gostaria agradecer à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialmente ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito (DFD), e a todos os membros do programa Oxford-Princeton Global Leaders Fellowship. A primeira versão deste artigo foi originalmente publicada em inglês, como um working paper do Global Economic Governance Programme (GEG) da Universidade de Oxford (Duran, 2015a). A presente versão está modificada, mas traz as principais ideias e a pesquisa empírica desenvolvidas naquele artigo. Esta versão contou com um proveitoso e frutífero diálogo com Marcos Antonio Macedo Cintra, a quem agradeço imensamente. Agradeço também a assistência de pesquisa de Maria Luciano e Matheus Prates. Quaisquer erros remanescentes são meus.

2. Professora doutora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito (DFD). Pesquisadora visitante do programa Oxford-Princeton Global Leaders Fellowship. *E-mail*: <camiladuran@usp.br>.

to crisis formalized as currency swaps at the bilateral and regional levels. This paper examines a sample of Latin American and Asian countries (Brazil, Mexico, Colombia, Ecuador, South Korea and Indonesia), analyzing how the new patterns of monetary cooperation appeared in two phases: 2008 crisis management and its aftermath. The empirical evidence shows a decline of international organizations' role as well as a growing importance of currency swaps between central banks. The institutional design of international monetary cooperation is changing towards a more fragmented and diversified system, with the re-emergence of new instruments and actors as well as multi-currency arrangements.

Keywords: International Monetary System (IMS); International Monetary Fund (IMF); currency swaps; central banks.

EL PRESTAMISTA DE ÚLTIMA INSTANCIA PARA LOS PAÍSES EMERGENTES: ¿UN SWAP DE DIVISAS?

¿Por qué los estados de las mayores economías emergentes de América Latina y Asia no recurren a las instituciones internacionales para hacer frente a la crisis de 2008? Durante la década de 1990, estas economías utilizan y establecieron acuerdos monetarios regionales y multilaterales, pero en 2008 se produjo un cambio importante en la política y el diseño institucional de las respuestas monetarias: estos países recurrieron a acuerdos bilaterales *ad hoc* de swap de divisas como su primera y más importante línea de defensa. Mi argumento es que sus preferencias fueron formadas tanto por la experiencia pasada (que conduce a un estigma político en contra de las instituciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional – FMI) y la creciente autonomía e importancia económica de los bancos centrales. La dinámica entre ambos factores (es decir, el estigma político y bancos centrales con poder) tiende a producir respuestas a la crisis monetarias formalizado como swap de divisas en los planos bilateral y regional. Este artículo examina países de Asia y Latinoamérica (Brasil, México, Colombia, Ecuador, La Republica de Corea y Indonesia) y cómo los nuevos modelos de cooperación monetaria aparecieron en dos fases: la gestión de crisis de 2008 y el después de la crisis. La evidencia empírica muestra una disminución de la función de las organizaciones internacionales, así como una importancia cada vez mayor de swaps de divisas entre bancos centrales. El diseño institucional de la cooperación monetaria internacional está cambiando hacia un sistema más fragmentado y diversificado, con la emergencia de nuevos instrumentos y actores, así como acuerdos con otras monedas internacionales.

Palabras-clave: Sistema Monetario Internacional (IMS); Fondo Monetario Internacional (FMI); swap de divisas; bancos centrales.

JEL: E58, F33, K33.

1 INTRODUÇÃO: MUDANÇAS NA POLÍTICA E NO DESENHO INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO MONETÁRIA GLOBAL

A doutrina do prestamista de última instância teve como o formulador precursor Walter Bagehot (1873 [1999]),[3] com base na análise das funções creditícias das *bills of exchange* na economia bancária inglesa do século XIX e a progressiva atuação

3. Originalmente, as primeiras ideias para o papel de prestamista de última instância foram formuladas por Thornton (1802). Para uma explicação didática dessa função, ver Lastra (2015, p. 150-160).

prática do Banco da Inglaterra como um banco central.[4] O prestamista de última instância é um ator econômico disposto a conceder crédito de forma ilimitada para instituições ilíquidas, mas solventes, com base em boa garantia (*good bills*) e com aplicação de juros elevados.[5]

No âmbito internacional, a principal preocupação do sistema monetário global é assegurar a existência de um prestamista que tenha *a capacidade econômica* e a *vontade política* em assegurar o acesso a moedas fortes em crises de liquidez, isto é, um estabilizador monetário (Kindleberger e Aliber, 2011 [1978], p. 229-256; Kindleberger, 1973 [2013], p. 28, 291-298, 305; Lastra, 2015, p. 540-541).[6] A principal responsabilidade de um prestamista internacional de última instância é fornecer liquidez para remediar ou evitar desequilíbrios no balanço de pagamentos de países, permitindo ajustes no valor relativo de sua moeda e, ao mesmo tempo, se opor às alterações que seriam contrárias aos seus fundamentos econômicos (Kindleberger e Aliber, 2011 [1978], p. 230).

Na década de 1940, o acordo de Bretton Woods atribuiu essa missão ao Fundo Monetário Internacional (FMI), instituição multilateral responsável pela assistência a países com dificuldades em balanço de pagamentos. O sistema baseia-se em desconto limitado para os países membros – isto é, o limite são os recursos transferidos ao FMI, geralmente, em forma de quotas.[7]

Da perspectiva econômica, a cooperação monetária multilateral tem vantagens reconhecidas: *i)* a mutualização dos riscos devido à universalidade da organização; *ii)* um papel anticíclico, que tende a fortalecer mercados privados em momentos de crise; *iii)* a sinalização de boas práticas com um selo de aprovação internacional que catalisa o financiamento privado; e *iv)* o baixo custo de suporte financeiro por conta do *status* de credor preferencial da instituição multilateral (FMI, 2010).

Tendo em vista a função crucial desempenhada por prestamistas internacionais institucionalizados, por que as maiores economias da América Latina e da Ásia não recorreram a essa modalidade de organização para lidar com a crise de 2008?

4. É importante ressaltar que o Banco da Inglaterra era uma instituição privada em sua origem e foi progressivamente assumindo funções (públicas) de banco central.

5. Em sua obra, Bagehot (1873[1999]) jamais se referiu a juros altos para efeitos de punição (penalty rates). É preciso contextualizar seus argumentos: o autor tinha em mente o funcionamento do sistema monetário do padrão-ouro clássico e a possibilidade de uma crise bancária ser acompanhada de uma crise monetária. Há um debate contemporâneo sobre o porquê de o Federal Reserve (Fed), o Banco Central dos Estados Unidos, não ter aplicado taxas elevadas nas atividades de redesconto do pós-crise de 2008. Não gostaria de entrar no mérito desse debate, por fugir do escopo deste artigo. Apenas ressalto que a preocupação moderna do Fed era sinalizar para o mercado que se tratava de uma operação normal de redesconto e não reforçar o estigma de insolvência do agente beneficiário da operação.

6. Para Kindleberger (1973 [2013]), o estabilizador monetário é um ator hegemônico benevolente (um país líder), que assume os custos em manter a estabilidade global do sistema. Para Keohane (2005), organizações internacionais sustentariam a cooperação internacional na ausência de um ator hegemônico.

7. Ao contrário de um banco central nacional, em que se pressupõe o acesso ilimitado ao crédito, pois a instituição é capaz de criar a moeda demandada pelos agentes econômicos.

Por que eles preferiram recorrer a acordos bilaterais *ad hoc*, como primeiro mecanismo de proteção e defesa contra a crise financeira? Em 2008 e no pós-crise, qual foi a natureza jurídica da cooperação monetária nos diferentes níveis – multilateral, regional e bilateral – e como eles se relacionaram?

Como apontado por Woods (2010), a primeira esperança no pós-crise era a de que o FMI pudesse fornecer uma alternativa multilateral à acumulação unilateral de reservas cambiais. Isso se refletiria na confiança que seria depositada pelos países emergentes na organização internacional (Woods, 2010, p. 56). No entanto, as reformas de governança do FMI formuladas pelo Grupo dos Vinte (G20),[8] a partir de 2009, não se concretizaram (Helleiner, 2014) e os novos instrumentos de empréstimo do Fundo (com ou sem condicionalidades políticas) não foram utilizados pelas maiores economias emergentes durante a crise (FMI, 2014).

De fato, a gestão da crise de 2008 reavivou a cooperação internacional entre bancos centrais. O Federal Reserve (Fed), Banco Central dos Estados Unidos e emissor da moeda internacional mais importante do sistema global, foi o prestamista global de última instância em uma escala sem precedentes (Aizenman e Pasricha; 2010; Allen e Moessner, 2010; Moessner e Allen, 2010; McDowell, 2012; Chey, 2012; Broz, 2014). O Fed resgatou instituições financeiras transnacionais com filiais nos Estados Unidos, constituídas ou não como bancos (Baxter e Gross, 2010), e formalizou contratos de *swap* cambial com bancos centrais estrangeiros[9] para canalizar dólares aos mercados financeiros que enfrentavam problemas de liquidez. O Fed, entretanto, escolheu apenas quatro países emergentes para linhas temporárias de *swap* cambial (Brasil, México, Coreia do Sul e Cingapura). Atualmente, ele mantém acordos de *swap* cambial (de valores ilimitados) apenas com bancos centrais de países desenvolvidos. O "C6", como denomina Perry Mehrling (2015), compreende o Fed, o Banco Central do Canadá, o Banco da Inglaterra, o Banco do Japão, o Banco Central Europeu e o Banco Nacional da Suíça.[10]

Este artigo visa preencher uma lacuna nas pesquisas atuais sobre a cooperação monetária do pós-crise. Especialmente no que tange aos *swaps* cambiais, a maioria dos estudos pauta-se nas escolhas de países desenvolvidos, desconsiderando a perspectiva de emergentes (Aizenman e Pasricha; 2010; Allen e Moessner, 2010;

8. O G20 é formado por economias avançadas e emergentes que representam dois terços da população global, 85% do produto interno bruto (PIB) mundial e mais de 75% do comércio internacional (ver *website* oficial do G20 em http://www.g20.org). Os membros do G20 são: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Coreia do Sul, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia (UE). A UE é representada pelos presidentes do Conselho Europeu e do Banco Central Europeu (BCE). Representantes do FMI, do Banco Mundial, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como o secretário-geral da ONU, também participam das reuniões do G20.

9. O conceito de contratos de swap cambial será desenvolvido mais adiante.

10. Ver o anúncio público Fed que instaurou essa rede de swaps cambiais. Disponível em: <http://goo.gl/Xjj2Ra>.

Moessner e Allen, 2010; McDowell, 2012; Broz, 2014; Henning, 2015).[11] Além disso, esses estudos não abordam *o que* determina a escolha pelos países emergentes entre os "provedores de liquidez" em tempos de crise.

O principal objetivo deste artigo é o de reconstruir a gestão da crise de 2008 e suas repercussões institucionais a partir da lente de países emergentes, bem como identificar as profundas mudanças da natureza institucional (jurídica) da cooperação monetária comparativamente à década de 1990. Com base nos resultados empíricos obtidos, uma das contribuições deste artigo é a de identificar sob quais condições poder-se-ia esperar a cooperação institucionalizada entre os maiores emergentes da América Latina e da Ásia no futuro. Ademais, esta pesquisa busca identificar como o processo de tomada de decisão desses países está impactando a arquitetura do sistema monetário internacional.

Quatro são as principais conclusões deste artigo sobre a cooperação monetária internacional e seu desenho institucional. Em primeiro lugar, a combinação do estigma político em relação às instituições de Bretton Woods, notadamente o FMI, e a crescente autonomia de bancos centrais, em âmbito nacional, explicam a mudança institucional das respostas monetárias dos emergentes na crise de 2008 e no pós-crise. As decisões monetárias internacionais desses países têm sido geridas ou diretamente influenciadas por bancos centrais, que aspiram ao modelo de cooperação implementado pelos bancos centrais em economias desenvolvidas. O modelo teórico explicativo, proposto por este artigo, baseia-se na medição do grau de autonomia político-econômica de bancos centrais e a identificação do estigma político em países emergentes. A dinâmica entre ambos tende a influenciar a escolha e, principalmente, o desenho institucional da resposta monetária a crises de liquidez pelas maiores economias emergentes.

Em segundo lugar, a acumulação de reservas cambiais (ação monetária unilateral), impulsionada pelo *receio da dependência*, conduziu a uma *maior independência monetária* para os países emergentes no campo internacional. Da perspectiva puramente econômica, a aquisição de ativos em moedas fortes como prevenção corresponde à saída de recursos dos países em desenvolvimento em direção a países desenvolvidos (um resultado econômico injusto). No entanto, do ponto de vista político, o acúmulo de reservas permitiu que emergentes formulassem alternativas em momentos de crise, aumentando sua independência monetária. Esse resultado parece frustrar as expectativas da teoria da dependência, como explicarei mais adiante.[12]

11. Chey (2012) e McDowell (2015) são exceções. Entretanto, Chey (2012) não constrói uma distinção que considero importante entre o interesse do governo dos Estados Unidos e o interesse de seu banco central, o Fed. Isso tende a diminuir o poder explicativo do artigo. McDowell (2015) atém-se, sobretudo, à racionalidade econômica dos países emergentes (um modelo baseado no processo econômico), em detrimento das mudanças políticas e institucionais no âmbito nacional que moldaram as respostas monetárias internacionais às crises de liquidez.

12. Gostaria de agradecer a Bob Keohane por chamar minha atenção para essa implicação teórica.

Em terceiro lugar, ao explicar as escolhas monetárias das maiores economias emergentes em 2008, questões relacionadas ao poder internacional e a ganhos distributivos parecem ter um poder explicativo maior do que argumentos puramente econômicos sobre a redução de custos de transação oferecida pela cooperação monetária formal, por meio de organizações internacionais.

Por fim, o sistema monetário global está se tornando cada vez mais fragmentado e também diversificado. Acordos de *swap* cambial foram formalizados em moedas fortes (como o dólar americano), bem como em outras moedas, como o *renminbi* chinês e o *won* coreano. Essa evidência empírica sugere uma mudança na denominação da liquidez global e aponta para o surgimento lento, mas credível, de um mundo com maior competição entre diferentes moedas.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: na seção 2, depois desta breve introdução, apresento a estrutura e os resultados da pesquisa empírica, identificando o desenho institucional das respostas monetárias de países emergentes à crise de 2008, comparativamente à crise cambial da década de 1990. Na seção 3, desenvolvo o modelo teórico explicativo, proposto por este artigo. Dialogo também com a literatura sobre prestamistas de última instância e faço uma análise especial do papel de bancos centrais nas mudanças estruturais em curso do Sistema Monetário Internacional. Finalmente, na seção 4, apresento as principais conclusões acerca das implicações teóricas e políticas deste estudo.

2 A EVIDÊNCIA EMPÍRICA PARA OS PAÍSES EMERGENTES: MAIS CONTRATOS DE *SWAP* CAMBIAL ENTRE BANCOS CENTRAIS, MENOS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS MULTILATERAIS COMO RESPOSTA A CRISES MONETÁRIAS

Por que as maiores economias emergentes da América Latina e da Ásia não recorreram a instituições internacionais, nos âmbitos multilateral ou regional, para lidar com a escassez de liquidez na crise global de 2008? Apesar da previsibilidade que as organizações internacionais geralmente asseguram (ou deveriam assegurar), as maiores economias emergentes preferiram recorrer a acordos bilaterais de forma *ad hoc*. Essa preferência não se manifestou em período anterior. Durante os anos 1990, os maiores emergentes recorreram ao FMI e a outros acordos multilaterais e regionais para responder à falta de liquidez em dólares americanos e para remediar crises cambiais.

No entanto, esse não foi o modelo de gestão adotado na crise de 2008. Em primeiro lugar, esses países emergentes atuaram de forma unilateral. A partir de 2000, eles expandiram suas reservas em moedas fortes e continuaram a reforçar essa política após a turbulência econômica. Em segundo lugar, quando confrontados com a escolha de cooperação monetária, as maiores economias emergentes preferiram recorrer a acordos bilaterais *ad hoc*, como primeira e mais importante linha de defesa,

estruturados como *swaps* cambiais entre bancos centrais. Em um contrato de *swap* cambial, uma autoridade monetária troca sua moeda nacional por outra (geralmente, uma moeda forte como o dólar americano) e assume o compromisso de recompra de sua moeda nacional, em uma data futura e a uma taxa pré-estabelecida.

Para analisar em detalhe as respostas monetárias desses países e construir inferências causais, esta pesquisa selecionou uma amostra das maiores economias emergentes na América Latina e na Ásia. O objetivo é analisar suas respostas financeiras à crise de 2008, bem como o processo de institucionalização da cooperação monetária do pós-crise. Os países escolhidos foram os seguintes: Brasil, México, Colômbia, Equador, Coreia do Sul e Indonésia.

Os critérios de seleção para o estudo de caso foram: *i)* os países são classificados como "emergentes e em desenvolvimento" pelo FMI, com base em seu nível de desenvolvimento;[13] *ii)* na década de 1990, eles sofreram uma crise cambial e recorreram a mecanismos de cooperação monetária internacional; e *iii)* em 2008, eles optaram por alguma forma de cooperação monetária para evitar (prevenção) ou remediar desequilíbrios em seu balanço de pagamentos (e não recorreram apenas a ações unilaterais, como uso de reservas cambiais).

A crise cambial dos anos 1990, na América Latina e na Ásia, atingiu os seguintes países: México (1994), Indonésia (1997), Coreia do Sul (1997), Filipinas (1997), Tailândia (1997), Brasil (1998), Equador (1998), Argentina (2001) e Uruguai (2001).[14] Optei por excluir a Tailândia, porque, em 2008, o país passou por sérios problemas políticos internos que poderiam distorcer as respostas cooperativas à crise de 2008. Filipinas, Argentina e Uruguai não deram respostas propriamente monetárias à crise (mecanismos financeiros relacionados a balanço de pagamentos), mas recorreram a empréstimos destinados a projetos de desenvolvimento específicos. É importante notar que o Brasil, o México e a Coreia do Sul são classificados pelo FMI como três dos 29 maiores e mais interligados centros financeiros do mundo, o que reforça o interesse da seleção desses países para a pesquisa.[15]

A Colômbia foi escolhida como um caso de controle. Esse país permite o teste de uma das hipóteses desta pesquisa, relacionada à existência de estigma político, que teria influenciado a escolha de países emergentes para as respostas à crise de 2008. Essa é a principal explicação adotada pela literatura para elucidar as respostas monetárias recentes, como se verá adiante. A Colômbia não recorreu

13. Ver o relatório intitulado World Economic Outlook, disponível no *site* do FMI, no seguinte endereço: <http://goo.gl/GTZslw>. Para uma análise das diferenças entre as classificações de desenvolvimento do FMI, das Nações Unidas e do Banco Mundial, ver Nielsen (2011). Essas distinções não impactam a classificação adotada por esta pesquisa.

14. Essa lista está disponível na p. 10 do relatório do FMI Review of Recent Crisis Programs, publicado em setembro de 2009. Disponível em: <https://goo.gl/7w0xAl>.

15. Todos os centros financeiros estão sujeitos a inspeções mandatórias do FMI. Para ver o anúncio público dessa decisão do FMI, acessar o seguinte *link*: <http://goo.gl/1nTr1B>.

ao FMI durante os anos 1990, mas em 2010 formalizou um acordo com o Fundo pela primeira vez, valendo-se de um instrumento financeiro de prevenção contra um possível desequilíbrio no balanço de pagamentos.[16]

México, Brasil, Equador, Colômbia, Indonésia e Coreia do Sul enfrentaram escassez de dólares americanos e recorreram a prestamistas que seriam capazes e estariam dispostos a emprestar essa moeda forte. As respostas, contudo, variaram na combinação de seus estabilizadores monetários, ou seja, seus prestamistas de última instância.

As maiores economias emergentes (Brasil, México, Coreia do Sul e Indonésia) escolheram, sobretudo, acordos bilaterais *ad hoc*, em vez de arranjos monetários preexistentes e formalizados nos âmbitos regional e/ou multilateral. Brasil, México e Coreia do Sul tiveram acesso a uma linha temporária de *swap* cambial com o Fed. Indonésia e também Coreia do Sul recorreram ao Banco do Japão. O Equador, entretanto, teve suporte financeiro de uma organização internacional regional (Fundo Latino-Americano de Reservas – FLAR) combinado com a utilização de suas alocações de Direitos Especiais de Saque (Special Drawings Rights – SDR) no FMI,[17] e não solicitou empréstimos ao Fundo. Para todos os demais países desta pesquisa, a alocação geral de SDRs, reforçada em 2009 e articulada pelo G20, teve impacto bastante reduzido para responder à crise de 2008. A quantidade distribuída era muito pequena para as necessidades de suas economias.[18]

No pós-crise, todos esses países, com exceção do México, decidiram investir mais em acordos regionais monetários. Depois de 2012, os países membros do FLAR, como Colômbia e Equador, decidiram aumentar as suas contribuições para a entidade (total de US$ 2,3 bilhões para US$ 3,6 bilhões) e conceder filiação ao Uruguai (2009) e ao Paraguai (2014). O FLAR é uma organização financeira internacional, originalmente criada em 1976, pelos países andinos da América Latina.[19] Colômbia e Equador continuam investindo nesse fundo regional, ainda que apenas o Equador tenha recorrido ao FLAR para responder à crise de 2008.

16. Apesar de o Chile ser um país economicamente importante na América Latina, ele utilizou suas próprias reservas externas para lidar com a crise de 2008 (ação unilateral) e recorreu ao FMI apenas na década de 1980. Por essa razão, a Colômbia pareceu-me o melhor caso para controle.

17. Os SDRs configuram-se enquanto ativo financeiro de reserva internacional, que representa uma liquidez incondicional destinada a membros do Departamento do SDR. Eles são potenciais reivindicações em moedas fortes de outros membros. Os SDRs não são moeda, tampouco um passivo do FMI. Eles são alocados e não emitidos pelo Fundo. Eles representam linhas de crédito entre todos os participantes do Departamento (Lastra, 2015, p. 449; Duran, 2015b).

18. Para ter acesso à especificação minuciosa da distribuição de SDRs, da formalização de cada um dos empréstimos, seu valor e períodos, além das modalidades de contratos, ver Duran (2015a, p. 18-22). A tabela 2, que será apresentada adiante, resume as respostas monetárias, que foram detalhadas no working paper que deu origem a este artigo (Duran, 2015a).

19. O FLAR tem sede em Bogotá, na Colômbia. Atualmente, os membros do FLAR são a Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Para a história da expansão do FLAR e suas ações políticas no tempo, ver Ocampo e Titelman (2012).

Em julho de 2014, o Brasil criou junto ao grupo dos BRICS (acrônimo para Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul) o Arranjo Contingente de Reservas (Contingent Reserve Arrangement – CRA), no valor de US$ 100 bilhões. O CRA dos BRICS é um acordo monetário regional que reproduz a estrutura da Iniciativa Chiang Mai, instituída por países asiáticos (grupo Asean, [20] China, Japão e Coreia do Sul), que tem uma estrutura jurídica bastante distinta do FLAR ou do FMI. Não se trata de uma organização internacional, mas sim de uma rede de *swaps* cambiais entre bancos centrais.

A Iniciativa Chiang Mai foi criada em 2000, logo depois à crise da década de 1990. Apesar de o arranjo não ter sido utilizado para responder à crise de 2008, os países asiáticos decidiram aprimorar o acordo monetário regional – então renomeado de Chiang Mai Initiative Multilateralization (CMIM) a partir de 2009 – investindo: *i)* em uma moldura multilateral para linhas de *swap* cambiais bilaterais baseado em único acordo contratual; *ii)* na criação de um instrumento de prevenção[21] e de um escritório de pesquisa macroeconômica regional em Cingapura, adicionando um pilar de vigilância para o acordo; *iii)* na expansão da contribuição total (de US$ 80 bilhões, valor original acordado no momento da sua instituição e sucessivamente expandido até chegar a US$ 240 bilhões em 2014); e *iv)* na diminuição da conexão *de jure* com programas do FMI (de 80% para 70%).[22] Essas melhorias novamente demonstraram o interesse desses países em alternativas às instituições multilaterais.

Tanto o CRA como o CMIM são acordos mais "flexíveis" (embora formalizados): uma moldura jurídica multilateral para contratos de *swap* cambial entre bancos centrais, denominados em dólares norte-americanos. Os bancos centrais mantêm a propriedade de suas reservas até que outras autoridades monetárias solicitem a ativação do *swap* e sejam autorizadas a sacar os recursos. Uma comissão permanente é responsável por avaliar esses pedidos.[23]

A proliferação do uso de *swaps* também se relaciona com a política de internacionalização do *renminbi* chinês. Para os países selecionados por este estudo de caso, Brasil, Coreia do Sul e Indonésia celebraram acordos de *swaps* com o Banco

20. A Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) compreende os seguintes países: Brunei Darussalam, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã.

21. Esses instrumentos foram inspirados nas linhas de crédito criadas originalmente pelo FMI, em 2009, o Flexible Credit Line e o Precautionary Credit Line. Mais adiante, referir-me-ei a esses instrumentos do Fundo.

22. Membros da Iniciativa Chiang Mai que desejarem sacar mais de 30% de sua "quota", prevista pelo acordo, precisam formular um programa com o Fundo previamente. Esse é o link de jure com o FMI. É uma forma de externalizar condicionalidades – afinal, é bastante difícil impor condições a vizinhos. Para uma crítica ao funcionamento do arranjo regional, ver Sussangkarn (2011) e Grimes (2011).

23. O CRA dos BRICS ainda não está ativo. Espera-se um acordo entre bancos centrais acerca de como operar o sistema. Para mais detalhes sobre o CRA dos BRICS, veja seu tratado publicado no *site* do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <http://goo.gl/erSRoS>.

Central da China (People's Bank of China – PBoC).[24] A China já tem contratos de *swap* cambial formalizados com 32 países para a troca de *renminbis* e moedas locais (FMI, 2015, p. 56).

Apenas Colômbia e México, parceiros tradicionais dos Estados Unidos, formalizaram acordos com o Fundo. Ambos recorreram a um suporte financeiro de forma preventiva, a Linha de Crédito Flexível (Flexible Credit Line – FCL). Esse instrumento foi criado pelo FMI em março de 2009, com objetivo de precaver crises no balanço de pagamentos. Não há condicionalidades políticas *ex post*, amarradas ao acordo. Ambos os países ainda são parte do arranjo com o FMI e parecem estar sofrendo com o "estigma da saída" (FMI, 2014), ou seja, a finalização do acordo preventivo poderia causar crise de confiança no mercado.

A cooperação monetária na década de 1990 foi bastante distinta. Durante os anos 1990, os países emergentes desta pesquisa recorreram ao FMI e a outros acordos multilaterais e regionais para responder à falta de liquidez e lidar com suas crises cambiais. Esses acordos também foram combinados com arranjos bilaterais – notadamente, empréstimos entre governos de seus principais parceiros econômicos. Esses arranjos contrastam com a gestão da crise de 2008.

Em primeiro lugar, esses países atuaram de maneira unilateral. Houve aumento no acúmulo de reservas a partir de 2000 (tabela 1). Reservas cambiais estão associadas a menores riscos de crise cambial, embora esta seja uma política muito custosa e seus benefícios marginais tendam a diminuir em níveis elevados (FMI, 2013). [25] O menor país da amostra, o Equador, tem o mais baixo nível de reservas em relação ao seu PIB, apesar de ter uma economia dolarizada. Isso sugere que o acúmulo de reservas cambiais é política custosa e apenas os maiores emergentes podem sustentar esse modelo de ação unilateral.

Em segundo lugar, quando confrontados com a escolha do modelo de cooperação monetária, os países emergentes deste estudo preferiram recorrer a acordos bilaterais. Esses acordos tinham um desenho jurídico específico: contratos de *swaps* cambiais entre bancos centrais.

Em terceiro lugar, alguns desses países tornaram-se também credores do FMI. Brasil, México e Coreia do Sul celebraram os Novos Acordos de Empréstimo (New Arrangements to Borrow – NAB) com o Fundo e adquiriram notas emitidas pela entidade – uma mudança significativa de posicionamento internacional.

24. Veja o anúncio no *site* do Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://goo.gl/J0xFG>. O contrato de swap é classificado como confidencial.

25. A acumulação de reservas também pode ter causas não preventivas. Reservas podem ser usadas como instrumento para intervenções em mercados cambiais com o objetivo de promover políticas comerciais.

TABELA 1
A acumulação de reservas cambiais por países emergentes durante os anos 1990 e no período pós-crise de 2008
(US$ bilhões e %)

País emergente	Indicadores para reservas cambiais	1993	1994	1998	1999	2008	2009	2012	2013
	Total de reservas	31,7	38,4	43,9	36,3	193,7	238,5	373,1	358,8
Brasil	PIB	438	546	843	586	1.653	1.620	2.248	2.245
	Reservas/PIB (%)	7,2	7,0	5,2	6,2	11,7	14,7	16,6	15,9
	Total de reservas	25,2	6,4	31,8	31,8	95,2	99,8	167	180,2
México	PIB Total	503	527	502	579	1.099	895	1.186	1.260
	Reservas/PIB (%)	5,0	1,2	6,3	5,5	8,6	11,2	14,1	14,3
	Total de reservas	8,0	8,0	8,7	8,1	23,6	24,9	36,9	43,1
Colômbia	PIB Total	55	81	98	86	244	233	370	378
	Reservas/PIB (%)	14,4	9,9	8,9	9,4	9,7	10,7	10,0	11,4
	Total de reservas	1,5	2,0	1,7	1,8	4,4	3,7	2,4	4,3
Equador	PIB Total	18,9	22,7	27,9	19,6	61,7	62,5	87,6	94,4
	Reservas/PIB	8,1	8,8	6,2	9,6	7,2	6,0	2,8	4,6
	Total de reservas	12,4	13,3	23,6	27,3	51,6	66,1	112,7	99,3
Indonésia	PIB Total	158	176	95	140	510	539	876	868
	Reservas/PIB (%)	7,9	7,5	24,7	19,5	10,1	12,2	12,9	11,4
	Total de reservas	20,3	25,7	52,0	74,1	201,5	270,4	327,7	345,6
Coreia do Sul	PIB Total	391	458	376	486	1.002	901	1.222	1.304
	Reservas/PIB (%)	5,2	5,6	13,8%	15,2%	20,1	30	26,8	26,5

Fonte: Banco Mundial; Duran, 2015a.
Obs.: produto interno bruto (PIB).

A análise comparativa dos prestamistas de última instância para as maiores economias emergentes da América Latina e da Ásia revela mudanças importantes na sua política de cooperação monetária e em sua institucionalização em comparação à década de 1990. A tabela 2 reúne as principais evidências da pesquisa empírica.[26]

26. Para ter acesso à especificação minuciosa de cada um dos empréstimos, valor e períodos, além das modalidades de contratos, ver Duran (2015a, p. 18-22). A tabela 2 resume as respostas monetárias, que foram detalhadas no working paper que deu origem a este artigo (Duran, 2015a).

TABELA 2
A cooperação monetária envolvendo países emergentes: análise comparativa dos prestamistas de última instância nas crises cambiais da década de 1990 e de 2008, bem como seu processo de institucionalização no pós-crise

Países emergentes	Prestamistas na década de 1990	Prestamistas na crise de 2008	Processo de institucionalização da cooperação monetária no pós-crise de 2008
Brasil	FMI, Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outros compromissos bilaterais (incluindo o Fundo de Estabilização Cambial – FEC do Tesouro dos Estados Unidos)	*Swap* cambial com o Fed	CRA dos BRICS (*swaps* em dólares americanos) Formalização de *swaps* com o PoBC (em renminbi) Como credor do FMI, NAB e compra de notas
México	FMI, BM, BID e outros compromissos bilaterais (incluindo o FEC e um *swap* cambial com o Fed no âmbito do Nafta)	*Swap* cambial com o Fed FCL do FMI	Como credor do FMI, NAB e compra de notas
Colômbia	FLAR	FCL do FMI	Reforço do FLAR
Equador	FLAR, FMI e SDRs	FLAR e SDRs	Reforço do FLAR
Coreia do Sul	FMI, BM, Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e outros empréstimos bilaterais (incluindo o FEC)	*Swaps* cambiais com o Fed e o Banco Central do Japão (BoJ – *Bank of Japan*)	Reforço do CMIM (*swaps* em dólares americanos) Formalização de *swaps* com o PoBC (em renminbi), Banco Central da Indonésia, Banco Central da Malásia e o Banco de Reserva da Austrália (em moedas locais) Como credor do FMI, NAB e empréstimo ao Fundo
Indonésia	FMI, BM, BAD e outros empréstimos bilaterais (incluindo o FEC)	*Swap* cambial com BoJ Empréstimos do BM, do BAD, e dos governos da Austrália e do Japão	Reforço do CMIM (*swaps* em dólares americanos) Formalização de *swaps* com o PoBC (em renminbi), o Banco Central da Coreia do Sul e o BoJ (em moedas locais)

Fonte: Duran (2015a); FMI, Banco Mundial, *sites* de bancos centrais, Kindleberger e Aliber (2011 [1978] p. 254, 311), Henning (1999, p. 75-80).

A tabela 2 revela mudanças institucionais importantes. Há uma diminuição consistente do papel de instituições multilaterais como prestamistas para as maiores economias emergentes. Problemas relacionais ao desenho institucional e à capacidade técnico-financeira dos prestamistas multilaterais podem explicar esse resultado empírico. O "estigma da saída" do FCL do FMI e o papel limitado desempenhado pelos SDRs reforçam essa tendência. Os SDRs perdem espaço enquanto mecanismo de cooperação monetária devido à sua reduzida alocação e à ausência de exigências de restituição (Duran, 2015b). O Equador tem recorrido aos SDRs como um recurso quase que permanente e não como um ativo de reserva com fins de precaução. Essa não é a função originalmente concebida para essa reserva internacional (Gold, 1981-1982; Gianviti, 1998). O fato de a Colômbia não ter recorrido ao FLAR, durante a crise de 2008, também pode ser explicado pela mesma razão: a incongruência entre a capacidade econômica do FLAR e as necessidades financeiras do país.

A partir da tabela 2, também é possível apreender mudanças no desenho institucional dos prestamistas de última instância, em comparação com a década de 1990: *i)* os países emergentes da amostra estão recorrendo mais a bancos centrais e a *swaps* cambiais para responder à crise de 2008 e para redesenhar prestamistas para a próxima crise de liquidez; *ii)* as respostas regionais também estão mudando de natureza, isto é, de organizações internacionais (FLAR) para acordos baseados em rede de *swaps* cambiais (por exemplo, o CRA dos BRICS e a CMIM, que são maiores em tamanho e poder econômico de seus membros); *iii) swaps* de bancos centrais não são apenas denominadas em dólares americanos, mas também em moedas locais, com a importância crescente do renminbi chinês; e *iv)* o FMI poderia ser uma alternativa futura na medida em que as maiores economias emergentes estão investindo como credores do Fundo, mas mantendo sua propriedade sobre as reservas (NAB e compra de notas, em vez de quotas) –, possivelmente, à espera de uma mudança na estrutura de governança da entidade.

Existem, portanto, três principais características da gestão da crise de 2008, em comparação com o cenário institucional dos anos 1990: *i)* para a gestão da crise de 2008, os acordos bilaterais *ad hoc* tinham uma estrutura jurídica distinta, envolvendo diferentes atores nacionais: em vez de empréstimos entre governos e seus tesouros (FEC dos Estados Unidos, por exemplo), eram acordos de *swap* cambiais entre bancos centrais nacionais; *ii)* no âmbito multilateral, o FMI foi uma opção sistematicamente evitada, mesmo após a criação de novos instrumentos de empréstimo com ou sem condicionalidade *ex post* – em vez disso, as maiores economias emergentes tornaram-se credoras do Fundo (NAB e compra de notas); e *iii)* acordos monetários regionais existentes não foram utilizados pela maioria dos emergentes (CMIM), mesmo tendo sido criados após a década de 1990, com o propósito de assegurar a disponibilidade de empréstimos multilaterais.

Ainda assim, tanto no cenário da década de 1990 como da crise de 2008, o mesmo padrão de institucionalização da cooperação monetária pode ser observado: a criação ou o reforço de acordos regionais com base em *swaps* bilaterais entre os bancos centrais. No pós-crise dos anos 1990, a escolha desse projeto institucional (rede de *swaps* cambiais em dólares americanos) pode ser atribuída à falta de confiança entre vizinhos e à ausência de uma liderança regional. Os países poderiam manter suas reservas cambiais nas mãos de atores nacionais, isto é, de suas próprias autoridades monetárias. Esse argumento pode ser ilustrado pela criação da Iniciativa Chiang Mai em 2000 e pelo fracasso da proposta japonesa de se criar um fundo monetário asiático, que teria recursos transferidos a uma organização internacional.[27]

Mas quais fatores podem explicar essa mudança substancial da cooperação monetária global (atores e desenho institucional)? O que explica a variação empírica

27. Para análise detalhada da integração econômica regional asiática, ver Hameiri e Wilson (2015). Ver também Grimes (2011).

entre os países da amostra? Este artigo sugere a dinâmica entre duas causas principais: a emergência de bancos centrais nacionais autônomos (com poder) e a presença do estigma político em relação ao FMI.

3 O PRESTAMISTA INTERNACIONAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA DOS PAÍSES EMERGENTES NÃO É UMA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL?

A literatura institucionalista sobre cooperação global tende a enfatizar o papel das organizações internacionais na promoção de bens públicos, na ausência de um ator hegemônico benevolente.[28] Keohane (2005), por exemplo, descreveu os benefícios da cooperação do seguinte modo:

> regimes internacionais – conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão – reduzem os custos de transação para Estados, aliviam problemas de informação assimétrica, e limitam o grau de incerteza que membros do regime enfrentariam ao avaliar as políticas uns dos outros (Keohane, 2005 [1984], xi, tradução livre).

A gestão de crises cambiais na década de 1990 é um exemplo de cooperação monetária por meio dessa modalidade de organização. O FMI desempenhou um papel central como prestamista para países emergentes que enfrentavam crises em sua conta de capital – em vez de crises em conta-corrente, características do passado e razão da criação do Fundo na década de 1940 (Lastra, 2015, p. 540).

Contudo, para lidar com a crise de liquidez de 2008, as maiores economias emergentes deste estudo preferiram recorrer a acordos bilaterais *ad hoc* (notadamente, *swaps* cambiais entre bancos centrais), em lugar de se valerem de instituições multilaterais ou regionais formalmente estabelecidas. Ademais, durante o pós-crise, eles decidiram reforçar ou criar acordos monetários regionais, ainda que eles não tenham sido utilizados em 2008. Os novos acordos tiveram uma estrutura jurídica específica: uma rede de *swaps* cambiais. No âmbito multilateral, os maiores emergentes mudaram seu curso de ação: eles se tornaram também credores do FMI. Por exemplo, Brasil, Coreia do Sul e México participaram dos Novos Acordos de Empréstimo (New Arrangements to Borrow – NAB). Entretanto, essa escolha teve um desenho específico (dependente ou não exclusivamente das decisões desses países): houve investimento de reservas cambiais em acordos temporários com o Fundo. Bancos centrais nacionais mantiveram a propriedade desses recursos.

McDowell (2012) propôs o conceito de prestamista "soberano" internacional de última instância para descrever o papel do Fed durante a crise financeira de 2008. Um prestamista soberano tem a capacidade de desenvolver esse papel, ou seja, emite a moeda forte demandada por outros países, e está disposto

28. Ator hegemônico nos termos empregados por Kindleberger (2013 [1973]).

(tem vontade política) para assumir a tarefa financeira de "resgate". De fato, o Fed assumiu esse papel durante a crise, mas de forma bastante seletiva. Ele escolheu quais bancos centrais poderiam beneficiar-se de suas linhas de *swap* em dólares americanos.[29] A ênfase de McDowell na capacidade e na disposição do prestamista soberano não pode por si só explicar os resultados em matéria de cooperação monetária na crise de 2008. Indonésia (que integra este estudo empírico), Índia e Turquia solicitaram auxílio financeiro ao Fed e tiveram suas demandas negadas. Por que esses países insistiram em *swaps* com outros bancos centrais em vez de recorrer ao FMI, que havia criado novos instrumentos para apoiar economias emergentes?

Em um passado não muito distante, em uma decisão datada de novembro de 1998, o comitê de política monetária do Fed (Federal Open Market Committee – FOMC) reconheceu que a cooperação bilateral estava em desuso, devido à existência de "regimes contemporâneos bem estabelecidos para a cooperação monetária internacional" (tradução livre).[30] O FOMC permitiu que *swaps* cambiais entre o Fed e bancos centrais estrangeiros caducassem após 15 anos de abandono. No entanto, 2008 testemunhou o renascimento da cooperação entre bancos centrais para lidar com crises de liquidez não somente no centro do sistema monetário internacional (isto é, entre bancos centrais que emitem moedas fortes), mas também em sua periferia (países emergentes).

Este artigo explora três hipóteses que explicam a mudança no desenho institucional da cooperação monetária global e a variação empírica entre os países da amostra: *i)* o aumento do poder econômico e político de bancos centrais nacionais; *ii)* o estigma político dirigido a organizações multilaterais no pós-década de 1990, com foco no FMI; e *iii)* a dinâmica entre (i) e (ii), que determina a resposta internacional de países emergentes para crises de liquidez, ou seja, como a combinação desses fatores nacionais influenciam respostas monetárias globais.

3.1 Fatores nacionais determinantes de respostas monetárias globais: bancos centrais autônomos e estigma político

A literatura sobre prestamistas internacionais de última instância tem como abordagem predominante a perspectiva da sua oferta, isto é, a capacidade econômica

29. Pesquisas sugerem que o Fed escolheu países parceiros de swap principalmente com base na presença de bancos norte-americanos e na escassez de dólares em grandes centros financeiros (Allen e Moessner, 2010; Aizenman, Jinjarak e Park, 2010; McDowell, 2012; Broz, 2013).

30. "Devido à formação do Banco Central Europeu e à luz de 15 anos de desuso, os acordos de swap bilaterais do Fed com o Banco Nacional Austríaco, o Banco Nacional da Bélgica, o Banco da França, o Banco Federal Alemão, o Banco da Itália e o Banco da Holanda passaram a ser considerados desnecessários diante das modalidades atuais de cooperação monetária internacional. Assim, as partes concordaram em permitir que eles prescrevessem. Da mesma forma, estabeleceu-se conjuntamente que os acordos de swap bilaterais entre o Fed e o Banco Nacional da Dinamarca, o Banco da Inglaterra, o Banco do Japão, o Banco da Noruega, o Banco da Suécia, Banco Nacional da Suíça, e o Banco de Compensações Internacionais fossem desfeitos à luz de seu desuso e dos arranjos para a cooperação monetária internacional utilizados hoje" (tradução livre de minuta do FOMC/Fed, datada de 17 de novembro de 1998 e disponível em: <goo.gl/hDDhmD>).

e a vontade política de entidades ou atores econômicos exercerem esse papel (Aizenman e Pasricha, 2010; Allen e Moessner, 2010; Moessner e Allen, 2010; Kindleberger e Aliber, 2011 [1978]; McDowell, 2012; Broz, 2014; Helleiner, 2014). No entanto, entendo que essa abordagem analítica não é capaz de explicar os resultados empíricos apresentados na seção anterior.[31]

Este artigo baseia-se na literatura de mudança de regime e interdependência complexa (Keohane e Nye, 2012 [1997]). Para explicar a fundamental transformação em 1971 no sistema monetário internacional, isto é, o fim do sistema de Bretton Woods I, Keohane e Nye (2012 [1997]) afirmaram que "as regras do regime eram incompatíveis com a estrutura de poder subjacente" (Keohane e Nye, 2012 [1997], p. 135, tradução livre). Em outras palavras, as estruturas jurídicas não mais correspondiam às relações de poder entre os países. Os Estados Unidos não estariam mais dispostos a enfrentar os custos da manutenção desse modelo de regime global (o padrão dólar-ouro).

Creio que essa abordagem analítica também pode explicar a mudança na cooperação monetária do pós-2008. O domínio econômico e político americano, bem como sua influência em instituições multilaterais, determinaram as respostas das maiores economias emergentes à crise cambial da década de 1990. Os anos 2000, em seguida, testemunharam uma mudança no equilíbrio das relações internacionais e, em 2008, as estruturas jurídicas do sistema multilateral não mais refletiam essa alteração de poder econômico e político.

Novos suportes institucionais para a cooperação monetária emergiram. Na opinião deste artigo, o desenho institucional desses novos arranjos refletiu, sobretudo, o aumento do papel global desempenhado por bancos centrais nacionais.

3.1.1 Hipótese 1: bancos centrais com poder

Keohane e Nye (2012 [1997]) afirmam que "um regime pode ser alterado pelo surgimento de novas regras em outras áreas da política mundial, que são, então, transferidas para áreas específicas" (Keohane e Nye (2012 [1997], p. 126, tradução livre). Na regulação internacional do mercado financeiro, as ideias e normas de cooperação entre bancos centrais reforçaram-se nas últimas décadas, sendo depois transferidas para os arranjos propriamente monetários em 2008.

Os *swaps* cambiais entre bancos centrais não são um fenômeno novo. Para sustentar o sistema de Bretton Woods I e a paridade do dólar-ouro, bancos centrais de países desenvolvidos e o Banco de Compensações Internacionais (Bank for International Settlements – BIS) mantiveram uma rede de *swaps* cambiais na

31. Uma mudança substancial deste artigo em comparação com a versão original em inglês (Duran, 2015a) é alteração da perspectiva analítica: da abordagem oferta/demanda para a hipótese da dinâmica entre fatores nacionais (estigma político e bancos centrais independentes), como se verá adiante.

década de 1960 – o acordo de Basileia (Basle Agreeement) (Moessner e Allen, 2010, p. 25-27; Kindleberger e Aliber, 2011 [1978], p. 249-250; Toniolo, 2005, p. 381-388; Coombs, 1976, p. 69-91; Hirsch, 1967, p. 349-353). No entanto, essa política de coordenação caiu em desuso, sendo substituída no tempo pela cooperação em matéria de regulação financeira e pelas preocupações crescentes relacionadas às atividades financeiras privadas globais, especialmente o desenvolvimento do mercado internacional de eurodólares.[32]

Após o colapso da primeira versão do sistema de Bretton Woods, em 1971, a cooperação entre bancos centrais foi reforçada pela criação, em 1973, do Comitê de Basileia de Supervisão Bancária no BIS. Isso coincidiu com o processo econômico de crescente internacionalização dos mercados financeiros e de capitais. A organização monetária internacional passou a ser fundada em um complexo sistema de liquidez financeira privada, que foi se consolidando no tempo e foi sendo sustentada pelos mercados do eurodólar e pelo internacional de câmbio. A partir do final da década de 1980, os bancos centrais cultivaram conhecimentos e compartilharam valores comuns sobre a regulação financeira por meio, especialmente, de acordos de capital regulatório (Acordos de Basileia).

Entretanto, nesse período histórico e em relação a questões monetárias, bancos centrais estavam preocupados sobretudo com a estabilidade interna (controle da inflação), enquanto objetivo principal ou exclusivo. Essa ideia dogmática determinou o desenho institucional da política monetária, durante os anos 1990 e 2000, na grande maioria dos bancos centrais no mundo (Blinder, 2004; Laurens *et al.*, 2009, p. 157, 242; Duran, 2013; Lastra, 2015, p. 55-64). A crise de 2008 contestou o paradigma da primazia da estabilidade monetária interna e expôs a não neutralidade da moeda (Aglietta, 2011; Borio, 2011). A cooperação entre bancos centrais nesse âmbito foi restaurada na forma de contratos de *swaps* cambiais – um retorno à década de 1960 em um mundo ainda mais globalizado e complexo.

Para compreender os padrões da mudança de institucionalização da cooperação monetária em direção a acordos de *swap* cambial, é preciso analisar também a capacidade e a disponibilidade de bancos centrais para agir como credores internacionais de última instância, em tempos de crise. Na década de 1990, a cooperação entre bancos centrais não era uma opção. Esse modelo não integrava o pensamento econômico predominante na política monetária internacional, na qual bancos centrais nacionais priorizavam a estabilidade monetária interna. Ademais, bancos centrais em países emergentes ainda não dispunham do poder

32. Eurodólares são contratos de depósitos bancários denominados em dólares americanos em instituições financeiras localizadas fora do território dos Estados Unidos. O "euro" adjacente à denominação da moeda representa a região onde a prática da criação desses depósitos teve início, durante a década de 1960. Os "eurobonds" também integram esse mercado financeiro internacional e são obrigações jurídicas, representadas por títulos de crédito e denominadas em moeda estrangeira, emitidas por instituições fora do país emissor da moeda correspondente.

econômico necessário para serem contrapartes, ou seja, não dispunham de reservas internacionais suficientes para construírem sua própria credibilidade e se engajarem em operações com outras autoridades monetárias.

Especialmente em 2008, um ator global, capaz de fornecer moeda forte, mas relutante em fazê-lo em larga escala em períodos anteriores, ressurgiu: o Fed. O Banco Central dos Estados Unidos, desde a criação do sistema de Bretton Woods, é um ator relevante para o sistema monetário internacional (Cintra e Martins, 2013, p. 219-220). Ele é o emissor da moeda mais importante para o funcionamento do sistema econômico global. No entanto, houve um deslocamento de funções institucionais que se mostrou mais claramente somente a partir da década de 1970, com fim do sistema de paridades da primeira versão do acordo de Bretton Woods. Esse deslocamento estrutural foi confirmado durante a gestão da crise de 2008.

Até as décadas de 1960 e 1970, o governo dos Estados Unidos era o "banco" do mundo, por meio da expansão do déficit em seu balanço de pagamentos e da "exportação" de sua moeda para mercados estrangeiros. A partir do desenvolvimento e da consolidação de um sistema monetário privado global, baseado na expansão de liquidez em dólares criados por instituições financeiras internacionais (o dólar *offshore*, o "eurodólar"), é o Fed que passa a assumir esse papel. Em 2008, o Fed assegurou a expectativa de agentes econômicos quanto à paridade de valor entre o dólar *onshore* (que circula no sistema financeiro americano) e o dólar *offshore* (o eurodólar). Em termos de política, ele o fez por duas formas: realizando operações de janela de redesconto a instituições financeiras estrangeiras com filial nos Estados Unidos, mas, principalmente, pela celebração de *swaps* cambiais com outras autoridades monetárias.

O Fed está no topo da hierarquia do sistema monetário global[33] por ser o único ator que pode descontar de forma ilimitada créditos em dólares (*onshore* ou *offshore*). Para McKinnon (2013, p. 49), o atual fator determinante para o *status* do dólar americano como padrão global de valor, é gestão da política monetária pelo Fed mais do que o controle da política fiscal pelo Tesouro dos Estados Unidos. O sistema financeiro global é baseado na criação de moeda crédito por agentes financeiros privados internacionais, que reivindicam um sistema fundado em prestamistas de última instância com capacidade de desconto ilimitado (cooperação via bancos centrais por meio de *swaps*), em vez de descontos limitados por meio

33. Para uma explicação didática sobre a concepção hierárquica do sistema monetário internacional, ver De Conti, Prates e Plihon (2013). Para uma análise de economia monetária, com foco na estrutura de swaps cambiais entre bancos centrais, ver Mehrling (2015).

de acordos entre governos (FMI e a cooperação entre ministros das finanças e seus tesouros).[34]

Na década de 1990, apenas o México beneficiou-se dos *swaps* cambiais do Fed (tabela 2). Ainda assim, esse *swap* ocorreu em uma escala muito pequena em comparação a outros acordos monetários[35] e estava inserido em um acordo regional, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North America Free Trade Agreement – Nafta). Como tal, tende a ser mais um produto de escolha política de governo, do que uma iniciativa independente do Fed. Em 2008, no entanto, outros países emergentes beneficiaram-se dessa opção monetária: Brasil, Coreia do Sul e Cingapura. O Fed concedeu *swaps* a dez bancos centrais em países desenvolvidos. O Banco do Japão (BoJ), que dispunha de um *swap* com o Fed, também foi prestamista para países na Ásia com escassez de dólares americanos, como a Indonésia, Coreia do Sul e a Índia (Aizenman e Jinjarak, 2010).

O poder dos bancos centrais e suas aspirações internacionais tendem a influenciar a preferência de economias emergentes por arranjos bilaterais no âmbito global. A influência dos bancos centrais também explica o desenho institucional dos acordos bilaterais na década de 1990, comparativamente à crise de 2008: de empréstimos bilaterais entre governos (tesouros) para contratos de *swaps* cambiais entre autoridades monetárias.

Enquanto burocracias, os bancos centrais operam no mesmo espaço político dos ministérios de finanças, cada um com suas responsabilidades particulares. Os bancos centrais, entretanto, entram em uma disputa burocrática para ocupar parcelas desse espaço político comum, garantindo que novas ações políticas correspondam às suas preferências e recaiam em seu "território" de atuação. O conceito de território desenvolvido por Downs (1967, p. 212-213) permite explicar a dinâmica da competição entre essas agências: cada uma procura maximizar seu grau de domínio sobre a ação social no "território" político comum.

O "território" de um banco central corresponde à parcela política da qual ele controla substancialmente a *expertise* e os recursos necessários para sua implementação. No domínio monetário, essa parcela compreende a gestão de reservas cambiais e a criação de moeda. Ministros de finanças e banqueiros centrais são "rivais de alocação" (Downs, 1967), que compartilham objetivos comuns, mas competem pelo controle do processo de implementação da política pública. A crescente complexidade da política monetária, que demanda *expertise* específica, e o estabelecido "clube"

34. Mas, se por um lado a cooperação entre o Fed e outros bancos centrais expande a liquidez global (cria moeda internacional), na cooperação em dólares entre bancos centrais emergentes (CMIM e CRA, por exemplo) há apenas compartilhamento de reservas, não havendo criação de liquidez internacional, apenas transferência de recursos entre as autoridades monetárias (Mehrling, 2015, p. 6-7).

35. Na década de 1990, o Fed concedeu acesso a US$ 9 bilhões em swaps cambiais ao Banco Central do México (Duran, 2015a).

de banqueiros centrais (cuja sede é o BIS) tornaram as autoridades monetárias vencedoras na disputa por opções de política adotadas no pós-crise de 2008. O período da "Grande Moderação" e a crescente acumulação de reservas cambiais (ou a emissão de moedas fortes, aceitas internacionalmente) deram poder aos bancos centrais e seus agentes, tanto em economias desenvolvidas como em países emergentes. Os interesses e as preferências de bancos centrais são, portanto, fundamentais para a compreensão dos resultados da cooperação monetária internacional.

As respostas monetárias a crises e suas medidas de precaução estão sob o controle dos bancos centrais, enquanto o FMI ainda é percebido – especialmente por economias emergentes – como um espaço para ministros de finanças. Países emergentes, como Índia, Brasil, Coreia do Sul, México e Rússia, estão representados no Fundo por seus ministros de finanças. Os presidentes de bancos centrais são apenas suplentes. A Indonésia, que integra este estudo, é uma das poucas exceções, sendo representa por seu banco central.[36]

A possibilidade de o FMI desempenhar também um papel de coordenação para bancos centrais foi discutida em 2010, mas não houve progresso (FMI, 2010a, p. 15-20). Naquele ano, o conselho diretor do Fundo recusou a proposta de sua burocracia para a criação do Mecanismo Global de Estabilidade (Global Stability Mechanism – GSM).[37] A proposta do GSM era semelhante ao papel do BIS, em termos de coordenação, no que diz respeito à primeira geração de *swaps* cambiais na década de 1960 (Kindleberger e Aliber, 2011 [1978], p. 249-250; Coombs, 1976, p. 83, 232). Quando a Coreia do Sul sustentou essa proposta durante a reunião do G20, em 2010, em Seul, já se tratava de uma proposição controvertida. O debate sobre a criação do GSM desapareceu de documentos públicos do FMI após o final de 2010.

A atuação global dos bancos centrais está mudando a natureza institucional da cooperação monetária, tanto na periferia como no centro do sistema monetário global. Em 2013, o Fed, o Banco do Canadá, o Banco da Inglaterra, o Banco do Japão, o Banco Central Europeu e o Banco Nacional da Suíça anunciaram a criação de uma rede permanente de *swaps* cambiais bilaterais.[38] Até mesmo no centro do sistema monetário, o FMI tem sido marginalizado da cooperação monetária. Os *swaps* nessa rede são ilimitados em termos de valor, revelando a extensão e o impacto global desse acordo, ainda que se trate de um modelo mais "flexível" de cooperação.

A periferia do sistema monetário aspira a esse modelo institucional de cooperação monetária. Por um lado, essa forma de cooperação é atraente na medida

36. Essa informação foi extraída do *site* do FMI. Considerei todos os relatórios anuais da entidade disponíveis de 1989 a 2014. A Colômbia teve participação pequena e o Equador nunca participou dessas reuniões.

37. Ver a nota de informação pública publicada em 3 de setembro de 2010. Disponível em: <goo.gl/wTHWva>.

38. Ver o anúncio conjunto disponível no *site* do Fed. Disponível em: <goo.gl/Xjj2Ra>.

em que envia sinais para os mercados privados acerca da solidez da economia, uma vez que esses instrumentos não costumam impor condições formais. Além disso, a percepção dos emergentes é a de que os *swaps* cambiais têm o mesmo efeito de instrumentos de precaução, como reservas (FMI, 2013, p. 9), modelo preferido de ação monetária desses países na década de 2000. Os suportes financeiros multilaterais criados anteriormente não tinham esse efeito de precaução: o FMI estabeleceu seus próprios mecanismos de prevenção somente em março de 2009, e o CMIM introduziu esses mecanismos apenas em 2012. Em 2014, o CRA dos BRICS já contava com essa previsão, enquanto o FLAR ainda não tem um mecanismo específico de prevenção.

Segundo Eric Helleiner (2014), a preferência por *swaps* cambiais é também devido à sua automaticidade. Um *swap* bilateral é mais facilmente acessível do que o FMI ou mecanismos regionais, como o CMIM. Entretanto, o autor refere-se expressamente aos *swaps* já formalizados pelo Fed à época da crise. Até a concessão, os países emergentes interessados em um *swap* pediram ajuda por diversas vezes ao banco central americano (como sugerido, o Fed recusou os pedidos da Indonésia, da Turquia e da Índia e foi lento para conceder o pedido da Coreia do Sul).[39] Atualmente, apenas bancos centrais em países desenvolvidos desfrutam dos efeitos econômicos da automaticidade (e do tamanho ilimitado) desses acordos com o Fed.

Contudo, talvez não seja adequado comparar o CMIM e o CRA com a automaticidade dos *swaps* do Fed (ou do PBoC, atualmente). O tratado multilateral de ambos os arranjos regionais assegura o direito a ter acesso a *swaps* cambiais, sob determinadas condições – com a autorização da comissão permanente e o atendimento de questões específicas. Assim, a comparação mais adequada, em termos de automaticidade, seria entre as linhas de *swaps* formalizadas com o Fed e os possíveis acordos de *swaps* do CMIM ou do CRA uma vez autorizados por uma decisão positiva da comissão regional respectiva.[40]

É importante, entretanto, fazer uma ponderação: contratos de *swap* cambial não são tão "certos" em tempos de crise quanto organizações internacionais, que possuem missão institucional específica. O CRA, por exemplo, inclui uma lista de razões que justificam a não aceitação da ativação de um *swap* pela parte credora. Tais razões relacionam-se com questões relativas ao balanço de pagamentos, às reservas do país ou a um evento de força maior. Os países membros também podem solicitar o resgate antecipado de créditos, se problemas com o balanço de pagamentos surgirem.[41]

39. Agradeço ao H. Chey por compartilhar essa informação.

40. Agradeço ao debate cordial de Eric Helleiner sobre essa questão.

41. Veja o tratado publicado no *site* do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, notadamente artigos 15c e 15d (nota 24, acima).

A despeito de sua maior "incerteza", comparativamente a organizações internacionais, *swaps* cambiais parecem ser um mecanismo jurídico recorrente do pós-crise. Houve uma rápida proliferação de *swaps* cambiais entre bancos centrais, um aumento significativo em seu volume, intensa disseminação entre países emergentes e formalização em moedas fortes e também locais. Os *swaps* cambiais representam o desenvolvimento de uma rede de US$ 1 trilhão (excluindo os *swaps* ilimitados entre bancos centrais de países desenvolvidos) e setenta novos acordos entre 2010 e 2014, envolvendo mais de cinquenta países (McDowell, 2015; Henning, 2015). Para efeitos de comparação, o FMI tem apenas US$ 362 bilhões em quotas e outros US$ 885 bilhões em recursos somente temporários. Essa rede de *swaps* bilaterais, incluindo acordos regionais com base nessa estrutura, como o CRA e o CMIM, parecem ter maior peso econômico, se utilizados em sua totalidade, do que o FMI, uma instituição multilateral.

Mas de que forma os bancos centrais têm moldados os resultados políticos da cooperação monetária internacional e influenciado a escolha por *swaps* cambiais? É importante avaliar o impacto de bancos centrais em dois momentos, conforme a seguir descrito.

1) No surgimento imediato de uma crise, os banqueiros centrais são os agentes responsáveis pela tomada de decisão. É necessário rapidez e bancos centrais têm estrutura e conexões de mercado para implementar essa decisão. Eles tendem a preferir *swaps* cambiais, porque mantêm seu papel financeiro na operação (em vez de delegar a uma entidade internacional) e têm o controle sobre as reservas cambiais que gerenciam, ou a moeda que emitem (em lugar de transferi-las para outra organização).

2) Em um cenário de pós-crise, a autoridade política para a tomada de decisão tende a retornar aos ministros de finanças. Eles são responsáveis pelas escolhas políticas de institucionalização da cooperação internacional (em diálogo com a Presidência ou o Primeiro Ministro), mas se pautam na *expertise* técnica de bancos centrais. Bancos centrais com poder remodelam as escolhas políticas para manter o seu papel financeiro e o controle sobre as reservas cambiais que gerenciam (ou a moeda que emitem, se ela for aceita internacionalmente). Isso tende a reforçar um novo desenho para acordos regionais: de organizações internacionais como contraparte central, entre países superavitários e deficitários, para uma rede formalizada de *swaps* cambiais entre autoridades monetárias. Nesse sentido, bancos centrais podem ser considerados uma comunidade epistêmica, compartilhando valores e padrões de ação (Haas, 1992; Marcussen, 2009), bem como "especialistas instituidores" (*experts instituants*) (Castel, 1985). Ou seja, autoridades que não somente avaliam um fato empírico, de acordo com seu conhecimento, mas reconstituem esse fato por meio de sua *expertise*.

Em ambas as fases (1 e 2, acima), os bancos centrais competem para que a política recaia em seu território político, influenciando fortemente seu desenho institucional. Para este estudo, sugiro que o grau de poder de um banco central é produto da combinação de seu poder político (certa autonomia *de jure* ou *de facto* em relação ao governo central) e econômico (o tamanho das reservas cambiais geridas por ele ou, para economias mais desenvolvidas, a capacidade de emitir uma moeda aceita internacionalmente). Para os países emergentes, objeto deste estudo, a avaliação do poder econômico e político de seus bancos centrais é representada pela tabela 3, abaixo.

A influência de bancos centrais permite explicar a natureza mutável da cooperação monetária: de instituições internacionais multilaterais (1990) para *swaps* cambiais entre bancos centrais nacionais (2008 e pós-crise). No entanto, nem todos os países emergentes tiveram acesso a bancos centrais como contraparte. E, por que, ainda assim, não se recorreu ao Fundo, já que existem reais vantagens na cooperação multilateral? Qual outro fator explica as respostas monetárias à crise cambial? O estigma político, já explorado pela literatura, tem também potencial explicativo para os países emergentes desta amostra.

TABELA 3
Indicador do poder de bancos centrais em países emergentes: perspectivas política e econômica

Países emergentes	*Independência política de bancos centrais* (index formulado por Dincer e Eichengreen, 2010) *De 0 (baixo nível de autonomia) a 1 (alto nível de autonomia)*	*Poder econômico de bancos centrais: relação entre reservas cambiais e PIB* Em 2008 e 2013 (tabela 1)	*Indicador do poder de bancos centrais nacionais* (Duran, 2015a)
Brasil	Sem índex, sem autonomia formal, mas independência *de facto* durante a crise de 2008. *Independência informal durante os governos FHC e Lula (1999-2010). O governo Dilma alterou esse acordo político informal em agosto de 2011*	11,7%; 15,9%	+ +
México	0,63	8,6%; 14,3%	+
Colômbia	0,29	9,7%; 11,4%	-
Equador	Sem índex. Não há política monetária *autônoma (economia dolarizada)*	7,2%; 4,6%	- -
Coreia do Sul	0,32	20,1%; 26,4%	+
Indonésia	0,73	10,1%; 11,4%	+

Fonte: Duran (2015a); Dincer e Eichengreen (2010); Banco Mundial.

Obs.: a) O Banco Central do Brasil (BCB) não é independente *de jure* e não é reportado por Dincer e Eichengreen (2010). Desde a introdução do sistema de metas de inflação por decreto presidencial (Decreto nº 3.088, 1999), o Banco Central do Brasil ganhou a independência operacional da política monetária. Durante o governo Lula, o presidente do BCB exerceu o cargo por 8 anos, um evento sem precedentes na história do país. Em agosto de 2011, no entanto, a presidente Dilma passa a influenciar a política operacional de taxa de juros. Para uma descrição explanatória da história do BCB e de sua política monetária, ver Duran (2013).

3.1.2 Hipótese 2: estigma político

Os maiores países da América Latina e da Ásia tiveram experiências ruins com programas do FMI durante a década de 1990 e início da década de 2000.[42] Na maioria dos países emergentes selecionados por este estudo, o FMI foi internamente percebido como uma instituição liderada pelos Estados Unidos com abordagens neoliberais e um modelo político baseado em *one size fits all*.[43] A adequação de seus programas foi bastante contestada durante os anos 2000. Uma imagem poderosa do estigma político gerado pode ser representada pela foto que correu o mundo: M. Camdessus, diretor do FMI durante a década de 1990, olha de braços cruzados o presidente indonésio Suharto, enquanto este, inclinado, assinava publicamente o acordo com o Fundo em 1997.[44]

A criação pelo Fundo, em 2009, da Linha de Crédito Flexível (Flexible Credit Line – FCL) e da renomeada Linha de Crédito de Precaução (Precautionary Credit Line – PCL), com condicionalidades *ex post* limitadas ou simplesmente ausentes, parece não ter sido suficiente para evitar esse estigma político. A demanda pela FCL e pela PCL foi e continua sendo bastante modesta (FMI, 2014).[45] Isso também ocorreu com a Linha de Liquidez de Curto Prazo (Short-Term Liquidity Facility – SLF) introduzida pelo Fundo em 29 de outubro de 2008, no auge da crise.

Entre 2008 e 2011, o Fundo assinou 25 acordos *stand-by* para fins de liquidez ou de precaução (IEO, 2014). Contudo, esses acordos só foram formalizados com economias emergentes na Europa, países de menor porte econômico da América Latina (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, República Dominicana, Jamaica e São Cristóvão e Nevis) e outros países da Ásia e da África, que não detêm centros financeiros considerados sistemicamente relevantes (tais como Angola, Mongólia, Sri Lanka e Paquistão). O Fundo foi, portanto, o prestamista de alguns países em desenvolvimento, mas não o foi para as maiores economias emergentes da América Latina e da Ásia. Esses últimos recorreram a suas reservas cambiais e procuraram influenciar a política e o desenho institucional do sistema monetário internacional por meio da celebração de *swaps*.

A análise desse fenômeno, construída pelo próprio FMI, baseia-se, em grande parte, em explicações pautadas pelo estigma político. Segundo o Fundo,

42. Não somente em 1990, mas também na década de 1980, notadamente na América Latina. Agradeço ao especial comentário de Marcos Antonio Macedo Cintra.

43. O Escritório de Avaliação Independente (Independent Evaluation Office – IEO) do FMI oferece uma explicação dessa percepção e do processo de "aprender com a experiência" (IEO, 2014, p. 20-24). Entretanto, como apontado por Woods (2006), as políticas do Fundo não são apenas definidas pelos países membros mais poderosos, mas também são impulsionadas por ideias econômicas prevalecentes, sustentadas por funcionários da organização internacional (as ideias da burocracia).

44. Para visualizar essa foto, coloque as palavras "FMI" e "Suharto" em qualquer *site* de busca na internet.

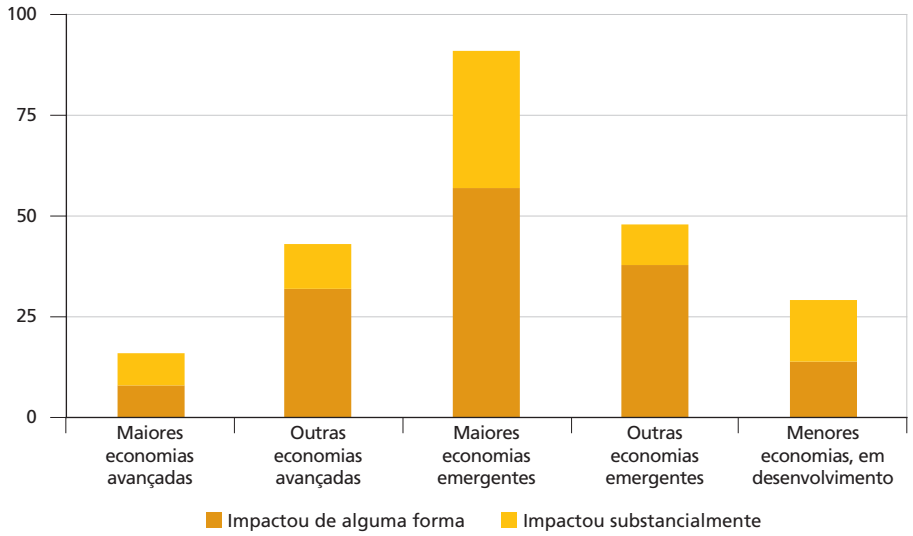
45. Apenas três países solicitaram o acesso à FCL (México, Colômbia e Polônia) e apenas um à PCL (Marrocos) (FMI, 2014, p. 4-5).

"a opinião pública contribui para a percepção de um 'custo político' associado com o pedido de assistência financeira ao Fundo" (FMI, 2014, p. 9; tradução livre), ainda que a burocracia nacional não mais compartilhe desse estigma.

Durante a gestão da crise de 2008, o FMI pareceu mudar de tom e, em alguns casos, a direção da sua política. O Fundo, inclusive, advogou em favor de controles de capital (FMI, 2010b) e investiu em novos instrumentos sem condicionalidades *ex post*. Isso sugere que algumas das preocupações dos países emergentes sobre os programas do FMI teriam sido consideradas.

Apesar disso, o estigma político dos países da amostra manteve-se, aparentemente, mais relacionado ao Fundo enquanto organização do que a determinados instrumentos de financiamento (FMI, 2014, p. 42). A experiência histórica das interações com o FMI construiu percepções negativas sobre a instituição como um todo. O fato de os países decidirem não se pautar nas diretivas do Fundo e evitar seus instrumentos financeiros revela problemas de reputação que ainda assombram a organização. Esse estigma também está associado com a alegada "ilegitimidade" das soluções políticas do Fundo. O gráfico 1 revela a falta de confiança nas diretivas do FMI, especialmente por economias emergentes.[46]

GRÁFICO 1
O quanto a percepção de que o FMI tem uma abordagem *one-size-fits-all* impacta na decisão de não procurar seu suporte técnico
(Percentual de autoridades dos países pesquisados)



Fonte: Escritório de Avaliação Independente do FMI (IEO, 2013; tradução livre).

46. A categoria "grandes países emergentes" é usada pelo IEO para se referir aos 16 países definidos pelo Fundo como "emergentes e em desenvolvimento" com PIB acima de US$ 300 bilhões, em termos de paridade de poder de compra.

Ademais, como apontado pelo Escritório de Avaliação Independente do Fundo, o estigma tem uma dimensão regional: ele permanece particularmente forte nos países da América Latina e da Ásia e está relacionado com experiências anteriores, sobretudo na década de 1990 (IEO, 2013). Embora existam sinais de declínio do estigma no setor oficial, "as percepções negativas parecem permanecer entre o público geral, mídia e ONGs" (FMI, 2014, p. 42; tradução livre).

Durante a década de 2000, impulsionadas pelo estigma político, economias emergentes (como Brasil, Coreia do Sul e Indonésia) recorreram à acumulação de reservas em moedas fortes para evitar crises (objetivo de precaução), bem como para fins intervencionistas relacionados a preocupações mercantilistas. A parcela das reservas internacionais detidas por países em desenvolvimento e emergentes aumentou de 28% para 65%, entre 1990 e 2008 (Aizenman e Jinjarak, 2010). As reservas globais, incluindo países desenvolvidos, passaram de um montante total de US$ 2 trilhões para US$ 6,3 trilhões entre 2001 e 2014.[47] Como Stiglitz (2009) sugere, uma vez que "as reservas são em sua maioria detidas em moedas fortes, elas também representam uma transferência de recursos para os Estados Unidos e outros países industrializados" (Stiglitz, 2009, p. 110; tradução livre). Esse modelo de sistema monetário global pode ser caracterizado por sua assimetria e instabilidade (Ocampo, 2010).

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, sua integração ao sistema internacional pode ser considerada como "dependente". Um sistema financeiro-monetário nacional, integrado globalmente, pode ser considerado como dependente "quando a acumulação e a expansão de capital não podem encontrar seu componente dinâmico essencial no interior do sistema" (Cardoso e Falleto, 2008, p. 16). Nesse caso, o sistema financeiro depende da oferta de moeda aceita como meio de pagamento, reserva e investimentos internacionais.

No entanto, embora a aquisição de reservas internacionais represente uma transferência econômica (injusta) de recursos, no momento imediato em que se deu a crise de 2008, os países emergentes tiveram mais independência para escolher suas ações monetárias globais. Curiosamente, um modelo de ação política "dependente" (ou seja, dependente da emissão de moedas fortes por países desenvolvidos e de transferência de recursos em direção a eles) parece ter criado condições de maior independência para as economias emergentes – um resultado talvez não antecipado pela teoria da dependência.

47. Conforme Composição Monetária de Reservas Internacionais publicada pelo FMI (Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves – Cofer). Esse índice não inclui a China, que classifica suas reservas como matéria de sigilo estatal. Economistas estimam que a China detém quase US$ 4 trilhões em reservas, que têm sido reduzidas desde 2014. Ver: Japan Times, Worlds foreign currency reserves falling after hitting peak of 12-trillion, 7 de abril de 2015. Disponível em: <http://goo.gl/BK0eaE>.

3.1.3 Hipótese 3: a dinâmica entre banco centrais com poder e estigma político

As duas hipóteses, detalhadas acima (a presença de estigma político e bancos centrais nacionais com poder), interagem conforme a tabela 4. A variação entre as respostas monetárias globais dos países emergentes da América Latina e da Ásia pode ser explicada com base na dinâmica entre o grau de poder político-econômico de seu banco central nacional, para definir (ou reconfigurar) as opções políticas no momento da crise e do pós-crise, e o estigma político (baixo ou elevado) em relação a entidades multilaterais, notadamente o FMI.

Essa dinâmica determina o desenho institucional (jurídico) das respostas monetárias globais. O teste do modelo teórico é construído abaixo (tabela 5), a partir dos dados empíricos apresentados na seção 2.

O Banco Central do Brasil (BCB) não tem independência garantida institucionalmente, e o Equador é uma economia dolarizada (sem política monetária autônoma, portanto). O BCB, porém, pôde influenciar as escolhas governamentais de prestamistas internacionais com base em seu poder econômico (tamanho das reservas cambiais geridas) e em sua autonomia política *de facto*, sustentada de forma contínua entre 1999 e 2010, por um acordo informal entre a Presidência da República e o seu banco central. A Coreia do Sul tem uma posição intermediária entre os países que integram este estudo de caso: baixo nível de autonomia política, porém o maior percentual de reservas entre os emergentes da amostra.

TABELA 4
Modelo teórico: preferências dos países emergentes para cooperação monetária global e o desenho institucional de prestamistas de última instância

Ator nacional relevante	Respostas imediatas à crise de 2008		Pós-crise de 2008: processo de institucionalização do prestamista de última instância
	Baixo estigma político em relação ao FMI	Alto estigma político em relação ao FMI	
Bancos centrais com poder	*Swaps* cambiais	*Swaps* cambiais	*Swaps* bilaterais e/ou arranjos regionais baseados em *swaps* bilaterais
Bancos centrais sem poder	Respostas multilaterais	Arranjos regionais baseados em Organização Internacional (OI)	Arranjos regionais baseados em OI

Fonte: Duran (2015a).

A preferência da Colômbia por respostas regionais e multilaterais, organizadas enquanto instituições internacionais, pode ser explicada por uma combinação de baixa autonomia do banco central e baixos níveis de reservas cambiais, além do reduzido estigma político em relação ao FMI. A Colômbia não teve experiência anterior com o Fundo (o primeiro acesso foi em 2011) e é tradicionalmente considerada uma aliada dos Estados Unidos, portanto, ela tende a ser menos relutante em

trabalhar com a organização multilateral. Ademais, a sede do FLAR está em Bogotá, fato que tende a expandir a influência dessa instituição regional no país.

TABELA 5
Grau de poder de bancos centrais nacionais e estigma político: teste do poder explicativo do modelo teórico para países emergentes e suas respostas monetárias globais
(Em ordem, conforme o potencial explicativo)

Países emergentes	Estigma político	Indicador do poder do banco central (tabela 3)	Resultados esperados conforme modelo teórico (tabela 4)	Resultados empíricos da cooperação monetária em 2008 e no pós-crise (tabela 2)
1. Indonésia	Estigma político alto	+	*Swaps* cambiais. Arranjo regional baseado em *swaps*	*Swaps* cambiais Arranjo regional baseado em *swaps*. *Outras instituições multilaterais (que não o FMI)*
2. Brasil	Estigma político alto	+ +	*Swaps* cambiais. Arranjos regionais baseados em *swaps*	*Swaps* cambiais. Arranjos regionais baseados em *swaps* *Credor do FMI*
3. Coreia do Sul	Estigma político alto	+	*Swaps* cambiais. Arranjos regionais baseados em *swaps*	*Swaps* cambiais. Arranjos regionais baseados em *swaps*. *Credor do FMI*
4. Equador	Estigma político alto	- -	Arranjo regional baseado em Organização Internacional (OI)	Arranjo regional baseado em OI. *SDRs do FMI*
5. México	Estigma político baixo	+	*Swaps* cambiais Arranjos regionais baseados em *swaps*. Mecanismo de empréstimo do FMI	*Swaps* cambiais Arranjos regionais baseados em *swaps* FCL do FMI *Credor do FMI*
6. Colômbia	Estigma político baixo	-	Arranjo regional baseado em OI. Mecanismo de empréstimo do FMI	Arranjo regional baseado em OI FCL do FMI

Fonte: Duran (2015a).

Os bancos centrais do México e da Indonésia têm índices de autonomia semelhante: uma combinação de certo grau de independência política no âmbito nacional e poder econômico, mas percentuais de reservas cambiais relativamente menores se comparados a outros países.[48] Entretanto, seus prestamistas em 2008 foram muito distintos. A comparação entre esses dois países claramente aponta para o efeito do estigma político sobre escolhas monetárias de prestamistas de última instância. O México pôde combinar um contrato de *swap* cambial com o Fed (primeira linha de defesa) e um acordo sem condicionalidades com o FMI.

48. Ademais, o México poderia contar com o apoio norte-americano implícito em tempos de crise. Os Estados Unidos apoiaram o México em 1994 (com linhas de swap no âmbito do Nafta e um empréstimo por meio do Fundo de Estabilização Cambial) e, novamente, em 2008 (por meio de linhas de swap do Fed, fora do acordo do Nafta).

Essa última opção é provavelmente uma consequência do reduzido estigma político em relação à organização multilateral e sua aliança política e econômica com os Estados Unidos. Além disso, as necessidades do México, a serem supridas por prestamistas em dólares americanos, parecem não ter sido suficientemente satisfeitas pelo Fed, exigindo a combinação com outra fonte de recursos (ainda que de forma preventiva).

A Indonésia, entretanto, seguiu uma ação política bastante distinta. Ela é o único país da amostra representado pelo presidente de seu banco central no FMI, ao contrário dos demais que são representadas por seus ministros de finanças. Esse arranjo poderia conduzir a autoridade monetária da Indonésia ao diálogo com o Fundo. No entanto, o estigma político é elevado no país, o que bloqueou a sua utilização como prestamista em 2008. O que o modelo teórico não havia previsto foi a combinação de *swaps* cambiais com outros acordos multilaterais. No caso da Indonésia, parece que seu poder econômico não foi suficiente para assegurar a resposta monetária necessária somente por meio de *swaps* bilaterais, o que demandou outras fontes de financiamento para lidar com a crise – mas o FMI foi claramente evitado.

Ainda que novos instrumentos do Fundo tenham sido criados sem condições *ex post* (ou limitadas) e para fins de precaução (a FCL e a PCL, referidas acima), a experiência anterior dos países emergentes (estigma político) e bancos centrais com poder mudaram a estrutura da cooperação monetária para *swaps* cambiais bilaterais e, no período do pós-crise, para o reforço ou a criação de estruturas regionais com base em *swaps*.

No entanto, o FMI não é completamente evitado pelos emergentes enquanto fórum de cooperação monetária. Brasil, México e Coreia do Sul atuaram como credores do Fundo. Os maiores emergentes continuam investindo em organizações multilaterais, de certa forma. O poder político duradouro de ministros de finanças desempenha um papel fundamental. Esses países participaram da concepção institucional da FCL e da PCL no âmbito do Fundo, ainda que alguns deles não tenham recorrido a esses recursos.[49]

Como a estrutura jurídica do sistema monetário multilateral parece não mais corresponder à distribuição global de poder econômico, economias emergentes preferiram formalizar outras formas de cooperação monetária em níveis regional e bilateral, no pós-crise. Especialmente depois de 2009, com o insucesso das reformas do G20 e o lançamento do programa de estímulo monetário pelo Fed com efeitos indiretos sobre emergentes (nomeado como "guerra cambial" pelo

49. Agradeço ao cordial diálogo com Paulo Nogueira Batista Jr., que era diretor do FMI, na época da criação desses instrumentos.

ex-ministro da Fazenda do Brasil, Guido Mantega), esses países (exceto México) decidiram aprofundar acordos regionais e bilaterais, construindo alternativas para a acumulação unilateral de reservas.

Esse movimento está contribuindo para reforçar um sistema monetário internacional fragmentado, menos multilateral. As estruturas institucionais estão refletindo esse movimento político: de organizações internacionais multilaterais, que operam como contrapartes centrais em operações financeiras, para redes regionais e bilaterais formalizadas, ainda que flexíveis, de *swaps* cambiais.

Finalmente, deve-se notar a persistência de uma característica desses instrumentos de *swap* cambiais: os acordos bilaterais e regionais, em sua maioria, continuam a ser formalizados em dólares americanos (como o CRA e o CMIM). Isso tende a revelar o papel persistente dessa moeda como principal ativo de reserva e meio de pagamento no sistema internacional.

Para os emergentes desta amostra, a ordem econômica internacional ainda é um mundo *quasi*-unipolar (Cohen e Benney, 2014). Alguns autores da ciência política têm alegado, contudo, que o atual *status* internacional do dólar americano está sendo sustentado como uma "moeda negociada" (*negotiated currency*), e não mais como uma "moeda superior" (*top currency*) (Helleiner, 2008; Otero-Iglesias e Steinberg, 2013). Uma "moeda negociada", conforme nomenclatura original de Strange (1971), constitui-se em um ativo financeiro em que não há (mais) um alto e bastante pronunciado incentivo econômico para ser usado, mas imperativos políticos levam à uma percepção compartilhada de que se deve assegurar determinado instrumento como reserva cambial. Todavia, o surgimento de contratos de *swaps* cambiais em outras moedas com crescente uso internacional (notadamente, o renminbi[50] e, numa medida menor, o won coreano) parece apontar para uma nova tendência: a liquidez global, no futuro próximo, tende a ser mais diversificada. A hipótese de Eichengreen (2011), relativa ao surgimento de um mundo multipolar com real competição entre moedas internacionais, ainda não foi confirmada, mas pode estar a caminho.

4 CONCLUSÃO: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E POLÍTICAS DESTE ESTUDO

A escolha dos prestamistas de última instância por economias emergentes não é apenas uma questão de "oferta" de suporte financeiro internacional e de seu desenho institucional. Para entender a variação empírica da cooperação monetária durante a crise de 2008 em contraste com a década de 1990, deve-se analisar também o papel

50. Com o renminbi passando a integrar a cesta de moedas do SDR (FMI, 2015), o FMI tende a reforçar a política de internacionalização da moeda chinesa, contribuindo para a diversificação do sistema monetário internacional (Duran, 2015b).

desempenhado por fatores nacionais, especialmente o poder crescente de bancos centrais e a persistência do estigma político em relação às instituições multilaterais.

Minha pesquisa empírica sugere que bancos centrais com certo grau de autonomia política (*de jure* ou *de facto*) e altos níveis de poder econômico (adquirido por meio da acumulação de reservas cambiais) estão reconfigurando as respostas monetárias das maiores economias emergentes da América Latina e da Ásia. Os *swaps* cambiais e os acordos regionais baseados em *swaps* tornaram-se a forma institucional mais importante de cooperação desses países.

Ademais, esta pesquisa sugere que a política de acumulação de reservas em moeda estrangeira (e sua consequente transferência econômica de recursos dos países emergentes para aqueles desenvolvidos) teve um efeito secundário importante: ela permitiu uma maior independência monetária para as economias emergentes em âmbito global. Os bancos centrais, gestores de reservas, são os principais agentes nacionais que estão moldando o desenho dessas opções políticas.

Esses fatores tendem a revelar questões acerca do poder político em âmbito global e de sua distribuição. Os custos econômicos e transacionais de modelos mais flexíveis (embora formalizados) de cooperação monetária podem ser elevados: os arranjos, baseados em *swaps*, tendem a gerar incertezas quanto ao acesso à liquidez em tempos de crise. O CMIM de países asiáticos e o CRA dos BRICS, por exemplo, permitem à parte credora justificar a não ativação de *swap*. Apesar de custos altos e incertezas, esses acordos têm sido o desenho institucional de cooperação monetária preferido do pós-crise de 2008.

Finalmente, quais são as implicações desse estudo em termos de política monetária internacional? O FMI deveria considerar os efeitos de experiências passadas (estigma político), bem como o papel global dos bancos centrais, para repensar seu desenho institucional. O Fundo poderia tornar-se eficaz caso desempenhe um papel mais relevante na *prevenção* de crises financeiras[51] e incorpore os interesses de países emergentes dentro da instituição, dando-lhes tratamento similar àquele conferido a países do centro do sistema monetário. A celebração de empréstimos *para* o Fundo por algumas economias emergentes revela o interesse em se engajar com a instituição multilateral nesses termos. Parece que o FMI, como ator financeiro, não é atualmente adequado para lidar com a contenção de crises nos maiores países emergentes (como o foi na década de 1990), mas apenas em países menores e em perturbações menos graves em termos sistêmicos. Apenas neste último caso, o seu papel de "construtor" de condicionalidades políticas pode gerar bons sinais para mercados e respaldar estruturas regionais (tarefa difícil para parceiros vizinhos,

51. Aqui, me parece que o papel mais relevante do Fundo seria aprimorar o desenho institucional do Departamento de SDRs. Para tanto, eu desenvolvo em detalhes as reformas necessárias em Duran (2015b).

como é o caso da CMIM asiático). Talvez, o FMI deva melhorar a natureza de suas condicionalidades políticas e não eliminá-las completamente de sua carteira.

Acima de tudo, a cooperação dos bancos centrais ressurgiu com força desde a crise de 2008. As autoridades monetárias ganharam mais credibilidade e poder para construir relações monetárias internacionais. Nesse domínio, eles são hoje um ator político global importante. Nesse novo desenho de cooperação monetária, o Fundo não consegue (e tampouco deveria) substituir bancos centrais das maiores economias emergentes no desempenho de seu papel financeiro internacional. Contratos de *swap* cambiais, renovados da experiência de Bretton Woods I, tornaram-se centrais para o sistema global atual. Dessa vez, porém, as redes de *swap* têm crescido exponencialmente em tamanho e não estão apenas reservadas aos bancos centrais em países desenvolvidos, mas também são construídas por economias emergentes, inclusive em moedas locais. O sistema monetário internacional está se tornando cada vez mais fragmentado e diversificado em termos de liquidez global.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. Complément A: La rénovation des politiques monétaires. *In*: CAE –CONSEIL D'ANALISE ECONOMIQUE. Le "central banking" après la crise: deux lectures d'une enquête internationale auprès d'économistes et de banquiers centraux. **Relatório CAE**, 1., 2011.

AIZENMAN, J.; JINJARAK, Y.; PARK, D. International reserves and swap lines: substitutes or complements? **NBER and Asian Development Bank**, mar. 2010.

AIZENMAN, J.; PASRICHA, G. K. Selective swap arrangements and the global financial crisis: analysis and interpretation. **International Review of Economics and Finance** v. 19, n. 3, 2010.

ALLEN, W.; MOESSNER, R. Central bank co-operation and international liquidity in the financial crisis of 2008-9. **LSE Financial Markets Group Paper series**, v. 187, 2010.

BAXTER, T. C.; GROSS, D. The federal reserve's response to the crisis: doing whatever it takes within its legal authority. *In*: GIOVANOLI, M; DEVOS, D. (Orgs.). **International monetary and financial law**: the global crisis. Oxford University Press, 2010.

BERNES, T. A. *et al*. **China's engagement with an envolving international monetary system** – a payment perspective. Institute for New Economic Thinking (CIGI), 2014.

BLINDER, A. **The quiet revolution**: central banking goes modern. New Haven: Yale University Press, 2004.

BORIO, C. Central banking post-crisis: what compass for uncharted waters? **BIS Working Paper**, v. 353, Bank for International Settlements, 2011.

BROZ, J. L. **The politics of rescuing the world's financial system**: the Federal Reserve as a global lender of last resort. San Diego: University of California, 2014.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina. *In:* SORJ, B.; CARDOSO, FH.; FONT, M. (Orgs.). **Economia e movimentos sociais na América Latina** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.

CASTEL, R. **Figures professionnelles**: dispositions règlementaires et genèse de l'expertise – l'expert mandaté et l'expert instituant. Situation d'expertise et socialisation des savoirs. Saint-Etienne: Cresal, 1985.

CHEY, H. Why Did the US Federal Reserve Unprecedentedly Offer Swap Lines to Emerging Market Economies during the Global Financial Crisis? Can We Expect Them Again in the Future? **GRIPS Discussion Paper 11-18**, 2012.

CINTRA, M. A. M.; MARTINS, A. R. A. O papel do dólar e do renminbi no sistema monetário internacional. *In*: _____. (Org.). **As transformações no sistema monetário internacional**. Brasília, Ipea, 2013.

COHEN, B. J.; BENNEY, T. M. "What does the international currency system really look like? **Review of International Political Economy**, v. 21, n. 5, 2014.

COOMBS, C. A. **The arena of international finance**, NY, John Wiley Sons, 1976.

DE CONTI, B. M.; PRATES, D. M.; PHILON, D. O sistema monetário internacional e seu carater hierarquizado. *In:* CINTRA, M. A. M.; MARTINS, A. R. A. (Org.). **As transformações no sistema monetário internacional**. Brasília, Ipea, 2013.

DINCER, N.; EICHENGREEN, B. Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures. **International Journal of Central Banking**, v. 10, n. 1, mar. 2014 [2010].

GRIMES, W. W. The Asian Monetary Fund reborn? Implications of Chiang Mai Initiative Multilateralization. **Asia Policy**, v. 11, 2011.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little Brown, 1967.

DURAN, C. V. **A moldura jurídica da política monetária**. São Paulo: Direito GV-Saraiva, 2013.

_____. The international lender of last resort for emerging countries: a bilateral currency swap? **GEG working paper**, n. 108, University of Oxford, 2015a.

_____. Avoiding the next liquidity crunch: how the G20 must support monetary cooperation to increase resilience to crisis. **GEG/BSG Policy Brief**, University of Oxford, October 2015b.

EICHENGREEN, B. **Exorbitant privilege**: the rise and the fall of the dollar and the future of the International Monetary System. Oxford: Oxford University Press, 2011.

GIANVITI, F. Special Drawing Rights. *In*: EFFROS, R. C. (Org.). Current legal issues affecting central banks. **IMF Working Paper**, v. 5 (EPub), 1998.

GOLD, S. J. Development of the SDR as reserve asset, unit of account and denominator: a survey, 16. **The George Washington International Law Review**, 1, 1981-1982.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1992.

HAMEIRI, S.; WILSON, J. D. The contested rescaling of economic governance in East Asia: a special issue. **Australian Journal of International Affairs***,* 2015

HELLEINER, E. **The status quo crisis**: global financial governance after the 2008 crisis. Oxford: Oxford University Press, 2014.

_____. Political determinants of international currencies: what future for the US dollar? **Review of International Political Economy**, v. 15, n. 3, 2008.

HENNING, C. R. The global liquidity safety net: institutional cooperation on precautionary facilities and central bank swaps. **CIGI paper**, n. 5, mar. 2015.

_____. **The exchange stabilization fund**: slush money or war chest? Washington: Peterson Institute for International Economics, 1999.

IEO–INDEPENDENT EVALUATION OFFICE OF THE INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF response to the financial and economic crisis**: evaluation report. Washington DC: IMF, 2014.

_____. The role of the IMF as trusted advisor. Washington DC, IMF, 2013.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. Review of the method of valuation of the SDR – initial considerations. **IMF Policy Paper**, August 3, 2015.

_____. Review on flexible credit line, the precautionary and liquidity line, and the rapid financing instrument. **IMF Policy Paper**, Washington DC, 2014.

_____. Assessing Reserve Adequacy-Further Considerations. **IMF Policy Paper**, Washington DC, 2013.

_____. **Enhancing international monetary stability** – a role for the SDR? Washington DC: IMF, Strategy, Policy, and Review Department, Jan. 2011.

_____. **The fund's mandate** – the future financing role: reform proposals. Washington DC: IMF – Finance, Legal, and Strategy, Policy and Review Departments, 2010a.

_____. **Capital inflows**: the role of controls. Washington DC: IMF – Research Department, 2010b.

KEOHANE, R. **After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 2005 [1984].

KEOHANE, R; NYE, J. S. **Power and interdependence**. NY: Longman, 2012 [1997].

KINDLEBERGER, C. **The world in depression 1929-1939**. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 2012 [1973].

KINDLEBERGER, C.; ALIBER, Z. R. **Manias, panics, and crashes**: a history of financial crises. Nova York: Palgrave Macmillan, 2011 [1978].

LASTRA, R. **International Financial and Monetary Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LAURENS, B.; ARNONE, M.; SEGALOTTO, J-F. **Central bank independence, accountability, and transparency**: a global perspective. Nova York, NY: Palgrave Macmillan, 2009.

LIAO, S.; McDOWELL, D. Redback rising: China's bilateral swap agreements and Renminbi internationalization. **International Studies Quarterly**, v. 1, n. 22, 2014.

MARCUSSEN, M. Scientization of central banking: the politics of a-politicization. *In*: MARCUSSEN, M.; DYSON, K. (Orgs.). **Central banks in the age of the euro**: europeanization, convergence and power. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MCDOWELL, D. The US as "sovereign international last-resort lender": the Fed's currency swap programme during the great panic of 2007-2009. **New Political Economy**, v. 17, n. 2, 2012.

_____. The emerging international liquidity network: central bank cooperation after the global financial crisis. CONFERÊNCIA ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS, Lousiana, New Orleans, Feb. 2015. **Paper**… New Orleans, ISA, 2015.

MEHRLING, P. Elasticity and discipline in the global swap network. CONFERENCE CHINA AND THE GLOBAL FINANCIAL SYSTEM,

Shangai, 2015. **Working Paper**… Shangai, Development Research Foundation, Aug. 2015.

MOESSNER, R; ALLEN, W. Banking crises and the international monetary system in the Great Depression and now. **BIS paper**, v. 333, 2010.

NIELSEN, L. Classifications of countries based on their level of development: how it is done and how it could be done. **FMI paper**, v. 11, n. 31, 2011.

STIGLITZ, J. E. e membros da Comissão de Experts Financeiros da ONU. **The Stiglitz report**: reforming the International Monetary and Financial Systems in the wake of the global crisis. Nova York: New York Press, 2010 ("Stiglitz report").

STRANGE, S. The politics of international currencies. **World Politics**, v. 23, n. 2, 1971.

OCAMPO, J. A. Building an SDR-based global reserve system. **Journal of Globalization and Development**, v. 2, 2010.

OCAMPO, J. A.; TITELMAN, D. Regional monetary cooperation in Latin America. **Asian Development Bank Institute**, n. 373, ago. 2012.

OTERO-IGLESIAS, M.; STEINBERG, F. Is the dollar becoming a negotiated currency? Evidence from the emerging markets. **Working paper**, v. 18, n. 3, 2013.

SUSSANGKARN, C. Chiang Mai Initiative Multilateralization: origin, development, and outlook. **Asian Economic Policy Review**, v. 6, 2011.

THORNTON, H. **An enquiry into the nature and effects of the paper credito of Great Britain**. London: primary source edition, 1802.

TONIOLO, G. **Central bank cooperation at the Bank for International Settlements 1930 – 1973**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

WOODS, N. **The globalizers**: the IMF, the World Bank and their borrowers. Cornell University Press, 2006.

_____. Global Governance after the Financial Crisis: a new multilateralism or the last gasp of the great powers? **Global Policy**, v. 1, n. 1, 2010.

HIERARQUIA DOS ESTADOS NO REGIME ECONÔMICO-FINANCEIRO: OS BRICS E A GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL

Jaime Cesar Coelho[1]
Marília Romão Capinzaiki[2]

O presente trabalho explora a evolução da relação entre os cinco países que compõem o grupo dos BRICS e as instituições tradicionais de Bretton Woods: Banco Mundial e FMI. Em particular, destacam-se os processos de reforma das instituições tradicionais e as recentes iniciativas dos BRICS para a criação de um banco de desenvolvimento e de um fundo contingencial de reservas. Nesse contexto, o objetivo geral do trabalho é o de avaliar a robustez da coalizão em face de constrangimentos econômicos e políticos recentes, especialmente a permanência de imagens coletivas – conceito formulado por Robert Cox – compatíveis com o *status quo* do regime internacional econômico vigente. Para isso, inicialmente traçamos um breve histórico da atuação dos BRICS no campo da cooperação econômica e de suas motivações particulares, em especial os atrasos na implementação das reformas do FMI e do Banco Mundial. Em seguida, a análise aborda os Acordos de Fortaleza, que fundamentam a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (CRA) dos BRICS, enfatizando sua relação com as instituições tradicionais. Por fim, conclui-se que o atual regime econômico-financeiro internacional, apesar de não ser diretamente desafiado em seus princípios fundamentais, não está estável. Mesmo que os arranjos alternativos protagonizados pelos BRICS incorporem muitas das prerrogativas e dos princípios dominantes nas organizações tradicionais, criam ambientes institucionais que possibilitam novos desdobramentos.

Palavras-chave: BRICS; instituições de Bretton Woods; regime econômico internacional; governança econômica.

HIERARCHY OF STATES IN THE FINANCIAL REGIME: THE BRICS AND THE ECONOMIC GLOBAL GOVERNANCE

This paper explores the evolution of the relationship between the five BRICS countries and the traditional Bretton Woods institutions: the World Bank and the IMF. In particular, it highlights the reform of the traditional institutions and the recent BRICS´ initiatives for the creation of a development bank and a contingent fund. In this context, the general objective of the paper is to evaluate the robustness of the coalition in face of recent economic and political constraints, especially the permanence of collective images – a concept formulated by Robert Cox – compatible with the status quo of the current economic regime. Therefore, first we draw a brief history of the BRICS role in the field of economic cooperation and their individual motivations, especially the delay in the implementation of the IMF and World Bank reforms. Then, the analysis addresses

1. Economista, doutor em ciências sociais (Unicamp), pós-doutorado em economia política internacional (Universidade da Califórnia, Santa Bárbara – 2012-2013), pós-doutorado em sociologia política (Universidade Federal de Santa Catarina – 2005-2006); membro do Conselho Acadêmico do Instituto de Estudos Sobre os Estados Unidos (INCT-INEU); professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais (UFSC).

2. Graduada em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestra em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina, doutoranda em estudos estratégicos internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora na área de relações internacionais e economia política internacional, pesquisadora do NEBRICS (Núcleo de Estudos Econômicos sobre os BRICS).

the Fortaleza Agreements, which created the BRICS' New Development Bank (NDB) and the Contingent Reserve Agreement (CRA), emphasizing their relationship with the traditional institutions. Finally, we conclude that the current economic and financial regime, despite not being directly challenged in its fundamental principles, is not stable. Despite the fact the BRICS new arrangements incorporate dominant principles and prerogatives of the traditional institutions, they can create new institutional environments that may enable new developments.

Keywords: BRICS; Bretton Woods institutions; international economic regime; economic governance.

JERARQUÍA DE ESTADOS EN EL REGIME FINANCIERO: LOS BRICS Y LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL

En este trabajo se explora la evolución de la relación entre los cinco países que conforman el grupo BRICS y las instituciones tradicionales de Bretton Woods: el Banco Mundial y el FMI. En particular, se destacan los procesos de reforma de las instituciones tradicionales y también las recientes iniciativas del BRICS para la creación de un banco de desarrollo y un fondo de reserva para imprevistos. En este contexto, el objetivo general es evaluar la solidez de la coalición frente a las limitaciones económicas y la reciente evolución política, especialmente la permanencia de imágenes colectivas – concepto formulado por Robert Cox – compatible con el *status quo* del sistema económico internacional actual. Para esto, primero se dibuja un breve historia del papel de los BRICS en el ámbito de la cooperación económica y sus motivaciones particulares, especialmente los retrasos en la aplicación de las reformas del FMI y el Banco Mundial. A continuación, el artigo análisis abarca los Acuerdos de Fortaleza, que crean el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) y el Acurdo Contingente de Reservas (CRA) de los BRICS, destacando su relación con las instituciones tradicionales. Por ultimo, se concluye que el sistema económico y financiero internacional actual, a pesar de no ser impugnado directamente en sus principios fundamentales, no esta estable. Aunque arreglos alternativos tomados por los BRICS incorporen las prerrogativas y los principios dominantes en las organizaciones tradicionales, podem crear entornos institucionales que permitan nuevos desarrollos.

Palabras-clave: BRICS; instituciones de Bretton Woods; régimen económico internacional; gobernanza económica.

JEL: F50, F55, F3, F33.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, não está claro o quanto a academia e a opinião pública em geral valorizam o potencial do agrupamento BRICS – formado por Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, África do Sul – a despeito da evolução de suas agendas de coordenação ao longo das sete cúpulas, realizadas entre 2009 e 2015. Aqui, entende-se por coordenação a capacidade de acomodar as demandas individuais, formulando uma estratégia conjunta de ação no cenário internacional. Desde que o artigo seminal de Jim O'Neill[3] foi escrito, no entanto, os BRICS evoluíram de uma mera sigla que indicava bons destinos de investimentos, para se

3. Jim O'Neill, no estudo *Building Better Global Economic BRICS*. (Goldman Sachs, 2001). O estudo abordava o potencial de crescimento de Brasil, Rússia, Índia e China dentro de dez anos.

configurarem em uma iniciativa política mais ampla em âmbito internacional. Na concepção original de O'Neill, apenas dois componentes identificavam os BRICS como um grupo: a dimensão de suas economias e as taxas de crescimento (Leão, 2013). À época da formulação do acrônimo, as diferenças entre o grupo de países pareciam tão profundas que não poderia considerar razoável especular sobre o potencial de autoidentificação entre eles. No entanto, mais de dez anos após a publicação que consagrou o acrônimo, a conformação do grupo, para além da reconfiguração do equilíbrio econômico apontado pelo Goldman Sachs, parece ter também desembocado em desdobramentos políticos. De acordo com o embaixador brasileiro Valdemar Carneiro Leão, "a questão não é mais se o BRICS é útil ou não. Os governos dos países membros já decidiram há muito tempo que é".[4]

Nesse sentido, o presente artigo buscará explorar algumas questões referentes ao amadurecimento das relações entre esses cinco países e sua relação com a institucionalidade tradicional do atual regime econômico-financeiro,[5] criado a partir do acordo de Bretton Woods, e representado principalmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial.

A crise financeira que eclodiu em 2008 trouxe questionamentos, não necessariamente diretos, sobre a atual hierarquia de países nas instituições da governança econômica global. Indo mais além, pode-se afirmar que a crise desencadeou desconfianças em relação às normas e às regras da arquitetura financeira internacional, mais precisamente sobre se o padrão de comportamento esperado era compatível com a higidez sistêmica, ao mesmo tempo em que abriu uma forte indagação sobre a robustez e a efetividade da ação das organizações internacionais no tocante ao papel de supervisão dos atores relevantes no sistema financeiro internacional.

A crise abriu uma janela de oportunidade para os países emergentes reivindicarem uma participação mais efetiva no sistema da governança financeira tradicional e permitiu o fortalecimento da coalizão dos BRICS, que passam a pressionar para uma reforma que altere o poder de voto nas instituições financeiras multilaterais (FMI e Grupo Banco Mundial). O mote principal do argumento reformista consiste na necessidade de reconhecimento de que: *i)* a distribuição de votos/cotas não é mais compatível com o quadro de distribuição da riqueza mundial; e *ii)* que as demandas dos países centrais por uma maior participação dos emergentes na

4. "*In Brazil, civil society and academia remain skeptical of the BRICS concept*", 4 de Outubro de 2013, Post Western World. Disponível em: <http://goo.gl/ZuaoXn> Acesso em: 22 de jun. 2014. (Tradução livre).

5. Aqui, aplica-se o conceito de Regime Internacional como formulado por Keohane e Krasner (1984). Segundo os autores, os Regimes Internacionais são definidos como "conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das Relações Internacionais". Para aprofundar o entendimento da teoria de regimes, ver Keohane (1984).

solução da crise, inclusive com aportes financeiros, deveria ser compensada por uma maior participação destes no processo decisório institucional. Dessa ação coordenada dos emergentes, dentro de um contexto de crise, surgiram algumas iniciativas relevantes que merecem destaque.

Entre essas iniciativas, destacam-se os processos de reforma do FMI[6] e do Banco Mundial,[7] bem como o maior ganho em relevância do Grupo dos Vinte (G20) como fórum para a coordenação econômica global. Pode-se também citar o fortalecimento de novas iniciativas fora da ordem tradicional de Bretton Woods – como os recentes acordos entre os BRICS para a criação de um banco de desenvolvimento e de um fundo contingencial. Tais desdobramentos mostram que o atual regime não está estático. As reformas institucionais em curso são expressão de um reconhecimento, por parte das instituições tradicionais e de seus dirigentes, da necessidade de adaptá-las ao maior peso de alguns atores e à maior difusão do poder econômico, preservando assim sua legitimidade e funcionalidade.[8]

Entretanto, as medidas para aumentar a representatividade das instituições-pilares do regime ainda parecem modestas e foram implementadas com atrasos notáveis, como no caso da revisão de cotas do FMI, aprovada em 2010 e implementada somente em 2016. Apesar do aparente deslocamento de influência em direção a um grupo de países que antes ficavam à margem dos processos, cujo peso é parcialmente reconhecido (ao menos no discurso) pelos países centrais e pela burocracia das instituições tradicionais, esse "deslocamento" parece estar ocorrendo no ritmo determinado pelos tradicionais centros de poder. No caso específico do atraso na implementação da reforma do FMI e do Grupo Banco Mundial, cabe destacar que o processo evidenciou um jogo de múltiplos níveis, em que a necessidade da reforma teve como obstáculo as negociações entre o governo dos Estados Unidos (governo Obama) e um congresso com maioria opositora ao governo, que impedia a implementação do acordo. Paradoxalmente, embora o atraso tenha dificultado o aumento do poder dos BRICS na arquitetura financeira tradicional, acabou por impulsionar iniciativas institucionais alternativas.

Pode-se supor, também, que ao tomar iniciativas de novos arranjos institucionais, os BRICS aumentaram seu poder de barganha dentro da institucionalidade tradicional. É possível afirmar que apesar das dificuldades, nos seis anos seguintes

6. A 14a Revisão Geral de Cotas do FMI (2010) compreende um aumento de seus recursos, que dobrará os Direitos Especiais de Saque para SDR 476,8 bilhões, cerca de US$ 755,7 bilhões, e um grande realinhamento das cotas entre os acionistas. Em termos práticos, o principal resultado dessa reforma é que ela colocaria um grupo de países emergentes entre os dez maiores acionistas do Fundo, com destaque para Brasil, Índia, Rússia e China

7. No caso do Banco Mundial, a reforma também toca na questão da distribuição das cotas e de governança, com uma ênfase especial em questões de transparência. A intenção do Banco é dotar os países receptores de recursos de 50% do total do poder de voto. A reforma lhes dá 47%. Em geral, o Banco Mundial é mais aberto a mudanças do que o FMI.

8. Para aprofundamento dessas questões, ver Capinzaiki (2014) e Coelho (2012).

à crise, a coalização BRICS conseguiu construir um espaço efetivo de cooperação e produziu resultados concretos em termos de barganha conjunta e inovação institucional. Contudo, os obstáculos para o aprofundamento da cooperação não são desprezíveis.

O atual contexto de queda no crescimento da China, de perturbações geopolíticas importantes como a situação ucraniana e a crise brasileira (econômica e política) representam obstáculos conjunturais importantes, pois além das restrições financeiras que esses elementos produzem, há um questionamento do *status* (prestígio) potencial do agrupamento. Esses obstáculos e constrangimentos devem ser levados em consideração para um teste efetivo sobre a robustez da cooperação em curso, partindo do pressuposto de que constrangimentos conjunturais podem reforçar ou enfraquecer o agrupamento. Nesse aspecto, o objetivo geral deste artigo é verificar a robustez da coalizão em um contexto de constrangimentos econômicos e de resistência política do *status quo* internacional (composto pelo grupo de países que detém a liderança do poder decisório das instituições tradicionais do arranjo de Bretton Woods). Especificamente, busca-se verificar o desenho institucional alternativo traçado pela estratégia de barganha dos BRICS e a possível emergência de novas imagens coletivas, na perspectiva apontada por Robert Cox sobre alterações na relação entre instituições, capacidades materiais e forças sociais.

Inicialmente, traçaremos um breve histórico da atuação dos BRICS no campo da cooperação econômica, explorando os desdobramentos que levaram a um maior engajamento entre os membros do agrupamento, especialmente com relação aos atrasos na implementação das reformas do FMI e do Banco Mundial. Em seguida, atenção especial será dada aos acordos firmados na Cúpula de Fortaleza, em 2014, e sua relação com as instituições tradicionais de Bretton Woods. Por fim, traçaremos algumas conclusões sobre o futuro das novas instituições e os desafios da cooperação intra-BRICS.

2 OS BRICS E A GOVERNANÇA ECONÔMICA

O BRICS pode ser atualmente caracterizado como um coalizão político-diplomática, já que não é possível enquadrá-lo nas categorias tradicionais traçadas pelas teorias de integração regional.[9] Embora não seja um bloco econômico em sentido estrito, uma vez que não há documento constitutivo, o grupo atingiu uma nova etapa de institucionalização com os Acordos de Fortaleza: os acordos exigirão cooperação contínua entre os membros, que devem interagir de forma mais permanente. Assim, firma-se uma das características do processo de institucionalização das interações:

9. Usualmente, as teorias de integração regional que estudam a formação de blocos econômicos partem de dois critérios: proximidade geográfica e acordos comerciais (Carvalho *et al*., 2015, p. 53). Como se pode observar, os membros dos BRICS não atendem plenamente a esses requisitos.

padrões de comportamento em interações repetidas com regras compartilhadas e persistentes (Keohane, 1984, p. 383).

Com efeito, os elementos que possibilitaram a institucionalização da coalizão idealizada pelo Goldman Sachs acabaram por ultrapassar os indicadores de crescimento econômico e de potencial de atração de capital estabelecidos como parâmetros para sua identificação. Além do ganho em capacidades materiais nos últimos anos, o que os une é também o fato de que os cinco países compartilham a sensação de que merecem ter um papel mais influente nas questões mundiais (Hurrel, 2006, p. 2). Além disso, relações comerciais, de investimentos e outras iniciativas de cooperação extra-BRICS têm se fortalecido recentemente – a exemplo da Organização para Cooperação de Xangai (OCX),[10] do Fórum Ibas,[11] do acordo para fornecimento de gás entre Rússia e China,[12] entre outros exemplos. Assim, uma das principais características que distinguiram os BRICS de outros países emergentes, para além da velocidade de sua recuperação no cenário pós-2008, é o fato de que os cinco membros têm ambições globais, mesmo que ainda não tenham um projeto político concreto bem definido e organizado.

Nesse sentido, cabe uma discussão sobre os objetivos e a identidade do agrupamento. O denominador comum da cooperação entre os cinco países é o desejo de ter maior voz nas instituições chave do sistema internacional. O grupo busca, conjuntamente, um projeto global de multipolaridade, o que afeta as condições de interação internacional para outros *players*. É nesse sentido que o conjunto de economias dos BRICS tem seu mérito como uma categoria analítica útil (Armijo, 2007, p. 9). No entanto, cada um dos membros também possui motivações particulares, que buscam potencializar e/ou conciliar com sua participação nas iniciativas do grupo.

Embora não seja objetivo deste trabalho fazer uma investigação mais aprofundada sobre tais motivações, é possível citar algumas delas. Apesar do amadurecimento da cooperação, alguns pontos de atrito ainda merecem atenção.

10. Organização para Cooperação de Xangai. Trata-se de uma iniciativa diplomática liderada pela China na área de segurança. São membros da Organização, além da China, a Rússia, o Cazaquistão, o Quirquistão, o Tadjiquistão e o Uzbequistão (ex-repúblicas soviéticas). O grupo surgiu a partir do fim da União Soviética e das incertezas em relação à segurança naquele contexto.

11. Formado por Índia, Brasil e África do Sul, em 2003, o Fórum IBAS assenta-se em três pilares: a concertação política, a cooperação setorial e o Fundo IBAS para o alívio da Fome e da Pobreza, que já concluiu projetos em cinco países (Burundi, Cabo Verde, Haiti, Guiné-Bissau e Palestina). Disponível em: Itamaraty: <http://goo.gl/YBJh5r>.

12. Em maio de 2014, a China e a Rússia firmaram um acordo, no valor de US$ 400 bilhões e válido por quatro anos, com o objetivo de assegurar o fornecimento de gás russo da Gazprom à China. O contrato prevê o fornecimento de 38 bilhões de metros cúbicos de gás por ano. Esse contrato configurou-se em um fator de preocupação para os países tradicionalmente dependentes do gás russo.

É o caso, por exemplo, da relativa desconfiança entre China e Índia.[13] Esta última tem conciliado as iniciativas intra-BRICS com uma aproximação dos países líderes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao mesmo tempo em que busca equilibrar suas relações com a China. Por outro lado, Rússia e China possuem uma importante agenda econômica de cooperação, além de expressarem, em suas declarações conjuntas, uma preferência por uma ordem mundial multipolar (Macfarlane, 2013, p. 96). A Rússia também tem se apoiado no grupo para moldar sua imagem diplomática, a exemplo do que ocorreu na cúpula de Fortaleza (2014), quando sua presença foi vista como uma forma de demonstrar seu bom relacionamento diplomático com outros países, dado o estremecimento causado pela crise da Ucrânia (Carvalho *et al.*, 2015, p. 54). Por fim, Brasil e África do Sul também têm se utilizado do BRICS para promover seus próprios objetivos: Quando ocupou a presidência do grupo, em 2014, O Brasil aproveitou para patrocinar um encontro entre o grupo e a Unasur, reforçando sua presença regional. A África do Sul, por fim, receberá uma filial regional do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), condizente com seu objetivo de reduzir a necessidade de investimentos em infraestrutura.

Ademais, iniciativas como as compreendidas pelos Acordos de Fortaleza encontram paralelos com as transformações na estratégia de inserção internacional chinesa. Recentemente, a China tem buscado reequilibrar sua dinâmica de crescimento,[14] e a intensificação da exportação de investimentos está em consonância com tal objetivo, fazendo do Novo Banco dos BRICS (NDB) um instrumento estratégico para sua política externa. Além do NDB, a China encabeça outra iniciativa voltada para o financiamento de infraestrutura: o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês). Assim, a China promove a criação de instituições paralelas às tradicionais, por meio das quais pode reforçar sua presença externa. A iniciativa chinesa despertou grande expectativa, especialmente entre os países emergentes, os quais têm se tornado, desde o início, sócios da iniciativa chinesa (Scherer, 2015, p. 43).

No caso específico dos BRICS, pode-se afirmar que os objetivos relacionados à governança econômica acabaram sendo um dos principais elementos definidores de

13. A Índia é vista como o país do grupo com a política externa mais "ocidentalizada" (Carvalho, Gabriel, 2015). Essa impressão é reforçada pelo fato de que a Índia mantém um acordo de cooperação nuclear com os Estados Unidos. Por outro lado, a aproximação com os países dos BRICS atende a uma demanda da sociedade civil indiana na direção de uma política externa "não alinhada", funcionando como um vínculo com o "Sul Global". Para um melhor detalhamento sobre a posição indiana nos BRICS, ver Carvalho e Gabriel (2015).

14. Após a crise de 2008 e a subsequente redução do crescimento da economia mundial, a China buscou ampliar o crédito para o consumo interno e acelerar os investimentos em infraestrutura. No entanto, com a permanência do baixo crescimento, agravado pela crise europeia de 2011-2012 e pela desaceleração do comércio mundial, tal estratégia mostrou-se insuficiente. Há a percepção de que a simples substituição do mercado externo pelo interno não poderia, por si só, desempenhar o papel de dinamismo para a economia chinesa. Assim, a busca pela sustentação do crescimento tem influenciado a projeção internacional da China. Para Scherer (2015), o governo chinês vem desenvolvendo um novo projeto de inserção externa, envolvendo a exportação de investimentos – com destaque para a área de infraestrutura – com o objetivo, de curto prazo, de garantir demanda aos produtos chineses. Para uma discussão mais profunda sobre essas questões, ver Scherer (2015).

sua identidade. A identidade é o elemento que traz coesão ao grupo e, no caso dos BRICS, pode ser definida como a busca pela multipolaridade. Nesse caso, o objetivo maior pela multipolaridade dita a agenda dos BRICS e expressa-se mais claramente nas pautas em favor da democratização da governança econômica. Há uma sensação compartilhada, entre os países membros, de que os corpos de governança econômica internacional precisam ser reformulados para corresponderem melhor à realidade geopolítica e geoeconômica mundial, e que esses países deveriam ter mais voz nesses órgãos. Além disso, há reconhecimento entre os pares quanto à legitimidade dessas pretensões. Assim, cientes do potencial do grupo, os cinco países buscam transcender conflitos internos para buscar esse objetivo comum.

As iniciativas dos BRICS, portanto, têm como objetivo geral a melhoria de sua posição e sua influência na construção da ordem internacional, de forma a corresponder aos ganhos de seus membros em termos de poder econômico no século XXI. Uma das principais características do sistema internacional na segunda metade do século XX foi justamente a emergência de uma ordem internacional centrada nos Estados Unidos, criada em torno de estruturas institucionais e multilaterais erigidas no pós-Segunda Guerra Mundial (Hurrell, 2006; Ikenberry; Wright, 2008). Ao longo do tempo, mesmo com a perda de poder relativo dos Estados Unidos (principalmente na década de 1970), as instituições da ordem internacional permanecem como parte importante do sistema. Suas dinâmicas de atuação evoluíram desde então, e também precisam refletir o novo equilíbrio de poder vigente, para que a estrutura continue sendo legítima e mantendo sua eficácia.

No âmbito mais específico da governança econômica no pós-Guerra, pode-se afirmar que o aparato institucional do regime econômico-financeiro internacional foi impactado, nas últimas duas décadas, pelas políticas e ideias associadas ao chamado Consenso de Washington.[15] Tais ideias passam por uma fase de questionamento e reinterpretação na esteira das consequências da crise e de seus efeitos duradouros nas economias dos países desenvolvidos. Nesse sentido, as iniciativas dos BRICS tornam-se ainda mais importantes, pois reforçam esse movimento, uma vez que seus membros, por vezes, praticaram políticas econômicas que se distanciaram desse "receituário". Tais experiências acabaram também por influenciar seus posicionamentos em órgãos de cooperação internacional.

Assim, enquanto na esfera política muitos objetivos dos BRICS permanecem vagos, na esfera econômico-financeira, essas aspirações são mais claramente identificáveis e mais palpáveis, tendo objetivos mais bem delineados, como demonstra o documento produzido pelo grupo na ocasião de sua primeira cúpula, em Ecaterimburgo, (2009):

15. O termo foi cunhado em 1989 pelo economista John Williamson, do Peterson Institute of International Economics. Williamson listou dez políticas econômicas que representariam um consenso em Washington sobre as necessidades das economias latino-americanas. As políticas citadas incluíam flutuação das taxas de juros, privatizações, entre outras medidas de cunho liberal (Kennedy, 2008).

> Estamos comprometidos com o avanço da reforma das instituições financeiras internacionais, de forma a refletir as transformações da economia mundial. As economias emergentes e em desenvolvimento devem ter maior peso e representação nas instituições financeiras internacionais, cujos diretores e executivos devem ser indicados por intermédio de processo aberto, transparente e com base no mérito. Acreditamos, também, na necessidade de um sistema monetário estável, confiável e mais diversificado. (...)
>
> Destacamos nosso apoio a uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa, baseada no império do direito internacional, na igualdade, no respeito mútuo, na cooperação, nas ações coordenadas e no processo decisório coletivo de todos os Estados. Reiteramos nosso apoio aos esforços políticos e diplomáticos para resolver pacificamente os contenciosos nas relações internacionais (Itamaraty, 2009).

Como destaca Leão (2013, p. 79), nota-se que a profissão de fé política ("apoio a uma ordem multipolar mais democrática e mais justa") é mais vaga e bem menos programática que a financeira ("os países emergentes e em desenvolvimento devem ter maior voz e representação nas instituições financeiras internacionais"). Estes últimos representam metas mais definidas, que já apontam, implicitamente, em sua definição, os caminhos possíveis para sua consecução: maior voz e representação relacionam-se, diretamente, ao maior poder de voto nessas instituições, historicamente organizadas de maneira hierárquica em favor dos países que concentravam maior poder material à época de sua criação. Trata-se, portanto, de uma coalizão que tem o potencial de promover alterações no processo decisório da governança internacional, e sua consolidação coloca claramente um problema de legitimidade no desenho institucional originário da guerra fria e da *pax* estadunidense.

Um dos catalisadores para a consolidação do tema entre os BRICS foi justamente a crise financeira de 2007-2008, vista como uma oportunidade para que esses países aumentassem sua voz nos principais órgãos de representação multilateral do regime econômico-financeiro, fazendo valer seu peso econômico, então evidenciado pelas consequências da crise. Os BRICS, considerados como países de mercado emergente sistemicamente importantes, passaram a se articular para traçar novas opções de cooperação. Nesse sentido, destaca-se a maior predisposição de seus membros em firmarem compromissos mais concretos. A crise é um catalizador para a institucionalização da coalizão. Pode-se pensar em dois momentos distintos depois da crise: *i)* em um primeiro momento, a coalizão atua no sentido de reformar as instituições existentes; e em um segundo momento, procura criar uma institucionalidade própria. O primeiro momento está relacionado à conjuntura de maior resiliência das economias dos seus membros e o segundo momento relaciona-se ao período em que essas economias começam a dar sinais de esgotamento das medidas adotas diante da persistência da crise internacional (Desiderá Neto, 2015).

O grupo opera de maneira informal, uma vez que não há documento constitutivo. A estrutura frouxa do BRICS enquanto bloco e instrumento de cooperação pode estar relacionada à conveniência de proporcionar maior agilidade na implementação dos compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras (De Jesus, 2013, p. 35). Além disso, a falta de uma estrutura capaz de gerar resoluções vinculantes também pode ser encarada como um fator que acaba por encorajar o engajamento pragmático mais ativo dos membros, pois os compromissos podem ser facilmente modificados em face de possíveis mudanças na economia internacional e na política doméstica dos envolvidos. Assim, a estrutura com a qual o BRICS opera permite manter uma agenda aberta e bastante flexível, com os membros podendo manifestar-se sobre questões institucionais mais pontuais (tais como a redistribuição de cotas e votos no FMI) e também sobre questões circunstanciais com potencial para gerar implicações sistêmicas (como no caso da cooperação para o combate aos desdobramentos da crise na zona do euro). Não obstante, essa estrutura mais frouxa de funcionamento também acaba por estar no alvo dos críticos da iniciativa, que se apoiam na falta de materialidade nas ações oriundas dos Encontros de Cúpula dos BRICS (Figueira; Moreira Junior, 2014).

Isso começou a se modificar a partir do quinto Encontro de Cúpula dos BRICS, realizado em março de 2013, em Durban. Na ocasião, houve acordo para o estabelecimento de um Banco de Desenvolvimento voltado para o financiamento de obras de infraestrutura. Durante o mesmo encontro, os países integrantes do grupo também entraram em acordo quanto à criação de um fundo monetário comum de contingência e quanto ao estabelecimento de um Think Tank com o objetivo de desenvolver novos paradigmas de desenvolvimento econômico. Na cúpula do G20, do mesmo ano, novos avanços foram verificados, com o entendimento entre os membros quanto à contribuição de cada um para o arranjo contingencial, chamado *Contingent Reserve Agreement* (CRA). No que diz respeito ao Banco de Desenvolvimento, o progresso também foi relativamente rápido: no mesmo ano, os ministros de finanças dos cinco países começaram a trabalhar para a formulação de seu estatuto. De acordo com a Declaração de E-Thekwini,

> em junho de 2012, em nossa reunião em Los Cabos, encarregamos nossos Ministros das Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais de explorar a construção de uma rede de segurança financeira por meio da criação de um Arranjo Contingente de Reservas (ACR) entre os países do BRICS. Concluíram que o estabelecimento de um arranjo contingente de reservas autogerido teria um efeito de precaução positivo, ajudaria os países do BRICS a evitar pressões de liquidez de curto prazo, forneceria apoio mútuo e reforçaria adicionalmente a estabilidade financeira. Contribuiria, igualmente, para o fortalecimento da rede de segurança financeira global e complementaria os acordos internacionais existentes como uma linha de defesa adicional. Entendemos que o estabelecimento do Arranjo Contingente

> de Reserva (ACR) com um tamanho inicial de US$ 100 bilhões é factível e desejável, sujeito aos marcos legais internos e as salvaguardas pertinentes (BRICS, 2013).

E, ainda,

> Os países em desenvolvimento enfrentam desafios para o desenvolvimento da infraestrutura devido à insuficiência de financiamentos de longo prazo e de investimento externo direto, especialmente do investimento em capital. Isso restringe a demanda agregada global. A cooperação do BRICS no sentido da utilização mais produtiva dos recursos financeiros globais pode contribuir positivamente para o tratamento desse problema. Em março de 2012, instruímos os nossos Ministros das Finanças a analisar a factibilidade e a viabilidade de se criar um Novo Banco de Desenvolvimento para a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, para complementar os esforços já existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento global e o desenvolvimento. Em vista do relatório dos nossos Ministros das Finanças, estamos satisfeitos com a constatação de que o estabelecimento de o Novo Banco de Desenvolvimento é factível e viável (*idem*).

Tanto o banco como o arranjo contingencial foram inspirados nas instituições originais de Bretton Woods e em seus princípios, embora não tenham, declaradamente, a pretensão de constituir uma alternativa a essas instituições. Na verdade, de acordo com os propósitos oficialmente declarados e posteriormente reiterados na Declaração de Fortaleza, ambas as iniciativas teriam o objetivo de servir como complemento às estruturas da ordem atual. Os convênios constitutivos do arranjo e do banco já estão prontos e ratificados e, somente quando ambos entrarem em funcionamento, poder-se-á verificar se estes se constituirão um complemento de fato, suprindo a necessidade adicional de investimentos em infraestrutura e agindo para auxiliar os BRICS em situações de desequilíbrio de balança de pagamentos, de fato. No entanto, analisando os acordos, é útil pensar em algumas questões iniciais subjacentes: *i)* como tais iniciativas poderão conferir maior influência aos países emergentes nos organismos do regime econômico-financeiro; e *ii)* como essas instituições poderão representar um contraponto às instituições tradicionais lideradas pelos países desenvolvidos. Na seção subsequente, exploraremos mais a fundo os Acordos de Fortaleza.

3 OS ACORDOS DE FORTALEZA: NDB E CRA

A Cúpula de Fortaleza, ocorrida em 2014, marcou um passo além na cooperação entre os BRICS. Depois de cinco anos da primeira reunião entre Brasil, Rússia, Índia e China,[16] o grupo finalmente ganhou uma nova dimensão institucional. Após a confirmar a viabilidade de um fundo contingencial e um banco de

16. A África do Sul passou a fazer parte do grupo formalmente somente em 2011.

desenvolvimento em Durban e após o trabalho dos ministros das finanças e presidentes de bancos centrais para formulação dos estatutos, a implementação das instituições foi acordada na Cúpula de Fortaleza, em julho de 2014. As somas envolvidas e os detalhes operacionais e de governança das instituições já estão em grande medida bem-estabelecidos e, na última cúpula, ocorrida na Rússia, em 2015, todos membros já haviam ratificado os novos acordos.

O banco de desenvolvimento – batizado de *New Development Bank* (NDB) – terá como objetivo mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países Emergentes e em Desenvolvimento (EMEDs) (BRICS, 2014). Seu capital inicial autorizado será de US$ 100 bilhões, e o capital subscrito de será de US$ 50 bilhões. A distribuição das ações de participação representa uma das principais inovações no desenho do NDB: o capital inicial será igualmente distribuído entre os membros fundadores, igualando também o seu poder de voto. Outra novidade é que o NDB será aberto a outros países das Nações Unidas, aceitando tanto sócios mutuários como não mutuários. Nesses casos, terceiros membros podem subscrever ao capital do banco:[17] *i)* desde que a subscrição não cause redução do poder de voto dos membros fundadores abaixo de 55% do poder de voto total; *ii)* desde que não cause aumento acima de 20% no poder de voto de países não mutuários; e *iii)* desde que não haja aumento do poder de voto de membros não fundadores acima de 7% (BRICS, 2014). O NDB será sediado em Xangai, terá um escritório regional em Johannesburgo e terá presidência rotativa de cinco anos, sendo que o primeiro país a presidi-lo será a Índia. A instituição – o único banco multilateral inter-regional do mundo – deve começar a funcionar já em 2016.

Por sua vez, o Contingent Reserve Agreement (CRA) tem o propósito de fornecer liquidez e instrumentos para prevenir pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos dos países membros, além de servir como uma fonte de apoio mútuo e reforçar a estabilidade financeira (BRICS, 2014). Os recursos inicialmente comprometidos totalizam US$ 100 bilhões, com predominância da China, que fornecerá US$ 41 bilhões. Brasil, Rússia e Índia contribuirão com US$ 18 bilhões cada, enquanto a África do Sul participará com apenas US$ 5 bilhões. O fundo é contingente, ou seja, as reservas comprometidas pelo acordo ficam retidas pelos membros (em seus respetivos bancos centrais) até que um país as acione, dentro das condições estabelecidas por suas cláusulas.[18]

17. O número de ações a serem inicialmente subscritas por outros membros que não os BRICS deverá ser definido pelo Board of Governors, por maioria especial na ocasião da aceitação de sua adesão, de acordo com o Artigo 8 do Estatuto do Banco. O documento pode ser consultado em: <http://goo.gl/qMpqBq>. Acesso em: 9 dez. 2014.

18. O acordo integral está disponível em: <http://goo.gl/qMpqBq>. Acesso em: 9 dez. 2014.

Os compromissos individuais determinam tanto o poder de voto de cada um dos membros[19] quanto o montante a que terão acesso caso entrem com um pedido. Ao acessar os recursos, Brasil, Índia e Rússia contarão com um multiplicador de 1, enquanto a África terá multiplicador de 2 e a China, de 0,5. O Artigo 5 do documento também especifica condições adicionais para gozar dos recursos providos pelo arranjo: do valor total a que uma das partes terá direito (de acordo com a aplicação de seu multiplicador), 30% deverá ser disponibilizado quando o pedido for aprovado e os 70% restantes somente serão disponibilizados caso o membro requerente tenha um acordo vigente com o FMI, cumprindo as condicionalidades deste. Esta é a chamada *IMF-linked portion*.[20]

De fato, a 6ª Cúpula dos BRICS representou um passo além na consolidação de sua parceria e coordenação para as mudanças na governança econômica e financeira. Diante de tais desdobramentos, alguns analistas reforçam os argumentos de que os BRICS e, mais amplamente, os EMEDs estariam "reescrevendo silenciosamente as regras do jogo" (Woods, 2008, p. 205). O acordo do CRA mostra-se mais inovador que o do NDB, por se tratar da primeira iniciativa do tipo desde a Iniciativa *Chiang Mai*,[21] do qual empresta inspiração. No entanto, deve ter um impacto bem mais modesto em comparação ao NDB. No que diz respeito a este, os cinco países beneficiaram-se de diversas experiências com bancos multilaterais e de desenvolvimento, inclusive a chinesa, uma vez que o China Development Bank (CDB) é o maior banco de desenvolvimento do mundo. No entanto, o fato de que a disponibilização da maior parte dos recursos envolvidos no CRA ficará atrelada às condicionalidades do FMI ilustra bastante bem a retórica de fazer o jogo de complementaridade com as instituições tradicionais. Mais que isso, sinaliza que os BRICS consideram que o papel do FMI na governança econômica internacional é relevante.

Nesse contexto, o papel do FMI e o movimento pela sua reforma merece especial atenção. Antes da crise de 2007-2008, sua presença parecia ter encolhido, mas houve uma retomada de seu protagonismo, principalmente por meio do gerenciamento da crise europeia. Naquele momento, o propósito da reforma ganhou fôlego, já que os BRICS haviam fortalecido seu poder

19. Entretanto, o acordo enfatiza que tanto o conselho administrador do CRA (*Council of Governors*) como a comissão permanente (*Standing Committee*) – os dois órgãos de governança criados pelo documento – devem buscar sempre tomar decisões por consenso.

20.Paulo Nogueira Batista Júnior – ex-diretor brasileiro no FMI e recentemente destacado para a vice- presidência do NDB – declarou que a cláusula foi adotada como uma forma de "terceirizar" a função de supervisão do CRA. As declarações podem ser vistas em: <https://goo.gl/t9EdUP>. "BRICS: um novo fundo monetário e um novo banco de desenvolvimento."

21. A Iniciativa Chiang Mai diz respeito ao acordo multilateral de *swaps* cambiais firmados em 2000 pelos países da Asean+3, um passo importante que sinalizava uma maior integração entre a região. A iniciativa buscava criar canais formais para a coordenação das decisões econômicas dos países envolvidos e garantir suporte regional no enfrentamento de crises financeiras.

de barganha, dada sua recuperação mais rápida e contribuições para as linhas de crédito adicionais do FMI. Entre as respostas do Fundo à crise,[22] destacou-se a criação de uma "barreira anticrise" para ampliar sua capacidade de concessão de crédito por meio do aumento da subscrição de cotas aos membros e das garantias de acordos temporários de empréstimos. Assim, os Novos Acordos de Empréstimo (NAB, na sigla em inglês) foram ampliados em cerca de US$ 564 bilhões em Special Drawing Right (SDRs),[23] com a participação de novos países e instituições e com contribuição significativa de países de mercado emergente. Mais precisamente, em 2010, o NAB foi expandido em SDR 367,5 bilhões, com participação adicional de treze países, entre eles, países emergentes que fizeram contribuições significativas.[24] Por sua vez, a reforma via alocação de SDRs, proporcionais às cotas de cada membro, levantou as discussões sobre reformular o Fundo para melhor refletir a nova realidade econômica mundial. O texto das reformas de 2010 cita o deslocamento de mais de 6% de cotas de representação em favor de países subrrepresentados e das economias mais dinâmicas. No total, 110 países terão suas cotas aumentadas ou manterão a parcela que já detêm, sendo que os aumentos mais substanciais destinam-se a países de mercado emergente, tais como Coreia, China, Turquia, Brasil e México.[25] Além disso, a reforma previu que a redistribuição das cotas tenha impacto na representação do *Executive Board*.

A aprovação ocorreu em 2010, mas a implementação ocorreu apenas em janeiro de 2016. Isso se explica pela demora em preencher o principal requisito para que as mudanças fossem implementadas: a aceitação por três quintos dos membros do Fundo, representando 85% do poder de voto total.[26] Como os Estados Unidos detêm o poder de veto, com 16,75% do poder de voto, o atraso correspondeu essencialmente à demora do Congresso estadunidense em aprovar a reforma. Apesar da demora, com a implementação do deslocamento de 6% das cotas, quatro dos BRICS – China, Rússia, Índia e Brasil – passam efetivamente a figurar entre os dez maiores acionistas do Fundo. A reforma é modesta, já que não toca na manutenção do poder de veto dos Estados Unidos e não aborda questões mais sensíveis, como a fórmula para a determinação das cotas. No entanto, sua aprovação em 2010 foi uma das primeiras demonstrações da força conjunta

22. Ver FMI (2012). As outras medidas anunciadas foram: a ampliação do crédito destinado a enfrentar crises por meio de outros tipos de contribuições, além da subscrição de cotas, reformulação da estrutura de concessão de empréstimos e aprimoramento dos instrumentos utilizados para esse fim; quadruplicação de empréstimos não concessionais para ajudar países de baixa renda e aprimoramento das análises de supervisão e de assessoria política.

23. Dados disponíveis em: <http://goo.gl/AkkH>. Acesso em: 20 dez. 2013.

24. *Idem*.

25. De acordo com os números fornecidos pelo Fundo em 2011: a parcela de cotas da Coreia aumentará em 106%; a da China, em 50%; a da Turquia, em 51%; e, por fim, Brasil, Índia e México terão suas cotas aumentadas em 40%. Dados em: <http://goo.gl/8RPCAs>.

26. Informações em: <http://goo.gl/IUjHQ6> e <http://goo.gl/qC7dQH> . Acesso em: 21 fev. 2016.

dos BRICS. Afinal, a capacidade de coordenação do grupo em favor da demanda pela adaptação das instituições de governança econômica com certeza contribuiu para o aumento de sua relevância no cenário internacional.

Fica claro, então, que os BRICS não rejeitam as instituições tradicionais de governança econômica como um todo. Ao mesmo tempo em que levam adiante iniciativas como as dos Acordos de Fortaleza, buscam fortalecer seu espaço dentro delas, expandindo seus limites. O papel do FMI no CRA e a pressão por reformas são demonstrativos de tal dinâmica. A existência de espaços para iniciativas variadas de países e grupos de países é típica do sistema monetário e financeiro formado após a quebra de *Bretton Woods* nos anos 1970 (Carvalho *et al.*, 2015, p. 47), especialmente após a quebra do padrão ouro-dólar. O próprio G7 foi, no passado, um arranjo alternativo promovido pelos países desenvolvidos. Esse tipo de iniciativa pode sinalizar uma estratégia de defesa contra instabilidades do sistema, ou mesmo para o aproveitamento de ganhos no funcionamento do regime. No entanto, também podem contribuir para adaptar a ordem global a situações novas, mas sem romper seus fundamentos (*idem*). Essa dinâmica é coerente com a premissa de sustentação dos regimes vigentes em momentos de incerteza.

Assim, apresenta-se a possibilidade de que a articulação entre os BRICS seja capaz de, incrementalmente, fomentar mudanças no regime de governança econômica internacional, tanto por sua maior presença nas instituições tradicionais quanto por suas iniciativas institucionais próprias. Sabe-se que, quando um regime está em situação de estabilidade, inovações institucionais não costumam ocorrer com frequência. Portanto, tal movimentação pode, de fato, sinalizar uma abertura de novas possibilidades para mudanças no regime, sem que necessariamente esse fato implique uma substituição integral do Regime**.** Por outro lado, as instituições internacionais – pontos focais do regime – além de fomentarem a cooperação e minimizarem as incertezas, também espelham as relações de poder existentes no contexto de sua criação, o que reflete a hierarquia existente entre os Estados. Assim, o surgimento de novos arranjos também indica que a hierarquia vigente pode ser alterada para acomodar as demandas de países emergentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM ENSAIO SOBRE OS ARRANJOS ALTERNATIVOS E A INSTITUCIONALIDADE TRADICIONAL

As novas formas de multilateralismo do Sul liderados pelos atuais poderes emergentes e regionais colocaram a ideia do Sul Global novamente no mapa intelectual. Como resultado, e especialmente após a crise financeira e a criação do G20, estamos assistindo a uma série de negociações ainda mais aberta e dinâmica entre o Norte e o Sul sobre a natureza e a agenda da governança global. Além disso, as coalizões do sul devem persistir não por causa de alguma identidade compartilhada significativa

> ou mesmo interesse concreto, mas por causa da inércia burocrática nas organizações internacionais (Hurrel, 2013, p. 217, tradução livre).

O discurso das instituições tradicionais (Banco Mundial e FMI) enfatiza os esforços em conferir mais voz e participação aos EMEDs em sua burocracia institucional. Há um reconhecimento, nesse discurso, do ganho de poder dos EMEDs, embora poucas medidas concretas tenham sido de fato tomadas. No entanto, as alterações no seu relacionamento com outras organizações mais representativas (notadamente o G20)[27] e no discurso favorável à democratização de sua governança podem ser descritas como mudanças incrementais em curso nas instituições tradicionais que representam os pilares do regime econômico-financeiro vigente. Tais mudanças estão inseridas no âmbito do deslocamento da distribuição de poder em curso na economia política internacional como um todo.

O fato de que os países emergentes não descartam a importância das instituições tradicionais, mesmo tendo suas demandas sistematicamente evitadas ou indefinidamente adiadas, ou ainda distorcidas pela burocracia institucional, é representativo da correlação de forças no atual momento da economia política internacional. Em suma, há contradições entre o discurso dos órgãos do regime – que exalta o multilateralismo e busca manter seu papel como centro de coordenação – e as ações concretas para levar as reformas a cabo, da qual depende, em parte, esse papel central. Essas contradições acabam por incentivar a busca de alternativas por parte de EMEDs com posições e interesses afins, como é o caso dos BRICS. A convivência do FMI e do Banco Mundial com essas novas iniciativas pode ser entendida como um sintoma do quadro de continuidade e mudança presente na governança econômica internacional como um todo.

O quadro de referências[28] do atual regime econômico-financeiro parece estar se modificando de maneira incremental, embora haja esforço, por parte dos países centrais, em preservar a atual estrutura de poder. No entanto, as mudanças em curso na economia internacional tornarão esse tipo de atitude cada vez mais inaceitável. Enquanto fator contextual, o cenário gerado pela crise fez com que fosse cada vez mais urgente adaptar as instituições à nova realidade econômica – e, por sua vez, adaptar o mecanismo de decisão dessas instituições, já que disso depende o engajamento dos membros. Enquanto as limitações das reformas ficam cada vez mais patentes, fica também cada vez mais claro que o quadro de referências dentro do qual essas propostas foram

27. Na ocasião da primeira cúpula do G20 financeiro em 2008, ainda na esteira da eclosão da crise, o grupo se autodenominou "o principal fórum para cooperação econômica internacional (G20, 2008)".

28. As instituições internacionais dão corpo a um conjunto de regras, princípios, normas e procedimentos de decisão que os atores passam a compartilhar e, dessa forma, criam padrões de comportamento, diminuindo incertezas e fomentando a cooperação. Dessa forma, criam um quadro de referências ao qual as unidades do sistema recorrem para fazer acordos e resolver impasses.

possíveis não é suficiente para dar conta das transformações e dos desafios em curso na economia política global. Entretanto, a mudança ocorre gradualmente, uma vez que não há um caminho de substituição claro para as estruturas de governança existentes.

Assim, a ideia do "interregno" de Helleiner (2010)[29] parece fazer sentido ao se analisar o momento atual da governança. As potências centrais buscam guiar a ascensão dos países emergentes às instâncias decisórias das instituições tradicionais em seus próprios termos. No entanto, as instituições são também ambientes onde se chocam tendências opostas e ideias opostas, e a transição pela qual passam demonstram que os choques estão ocorrendo, com o reforço de vozes dissonantes que, ao não serem totalmente contempladas pelas vias tradicionais, buscam alternativas fora delas, mesmo sem descartá-las completamente. E, por fim, as lacunas deixadas em aberto pelas propostas de reforma criam espaços para que elas possam ser questionadas.

Nesse sentido, há uma relação cheia de contradições entre a demanda por inclusão simbólica nas instituições tradicionais por parte dos EMEDs e o papel dessas instituições no reforço dos quadros de referência do regime. A crise financeira abriu uma brecha para a maior assertividade dos países emergentes, em particular dos BRICS, ao mesmo tempo em que colocou em questão certas características neoliberais implícitas na atuação das instituições tradicionais, que se relacionam às estratégias de acumulação promovidas pelos países centrais por meio delas. Os EMEDs, diante da rigidez das instituições, demonstraram um esforço cooperativo no G20 e em outras instâncias – e enquanto essa cooperação for reforçada, há a possibilidade de que as instituições domésticas desses países possam encontrar pontos em comum para articular estratégias de acumulação divergentes em relação àquelas articuladas pelas potências centrais. Entram em disputa as diferentes interpretações das mudanças materiais da economia internacional, que influenciarão as ações das instituições.

Nesse sentido, ainda há predomínio das interpretações conduzidas pelas ideias que correspondem ao centro do poder na economia política global. Assim, será interessante observar como se dará a formulação das condicionalidades para os empréstimos do NDB, já que ele pretende, ao menos declaradamente, preencher uma lacuna de atuação do Banco Mundial. Por outro lado, a *IMF-linked portion* do CRA demonstra que, ao menos por enquanto, a necessidade pragmática de "terceirizar" as análises sobre as contas dos potenciais emprestadores sobrepõe-se a uma potencial pretensão de reformular os princípios que fundamentam a função de vigilância do FMI, e que fazem parte do quadro de referências atual.

29. Segundo o autor, uma "fase de interregno" é um período em que diferentes políticas e idéias são postas em prática por diversos países. Por exemplo, a ordem econômica de Bretton Woods teria sido gestada anteriormente, a partir das diversas experiências individuais dos países durante o período dos anos 1930.

As instituições multilaterais tradicionais da governança econômica foram criadas para manter expectativas estáveis sobre a conduta dos atores e para evitar os problemas que afetavam a economia na época anterior a sua existência, ou seja, as políticas monetárias autárquicas e o protecionismo dos anos 1930. Uma vez que taxas de câmbio fixas ou flutuantes funcionam melhor se as principais economias mundiais aderirem a regras similares e que o comércio e as relações de investimento podem ser mais proveitosos se guiado por regras comuns que confiram estabilidade à essas relações, buscou-se construir uma estrutura capaz de fornecer incentivos para que os países cumpram tais regras.

No entanto, quando as principais economias mundiais estão se deslocando, quando não há consenso sobre quais serão as "principais economias mundiais" do futuro e quando há desequilíbrios mais sérios em curso, a primeira reação é a de reforçar as estruturas que podem assegurar o cumprimento das regras existentes, para preservar algum grau de segurança na interação entre os diversos países. E, para que o regime econômico-financeiro atual continue a cumprir esses papéis, suas instituições-pilares precisam adaptar-se, tanto no discurso quanto na estrutura de governança. Assim, incorporar os países emergentes, refletindo a atual distribuição de poder econômico, torna-se crítico para a preservação da estrutura básica de cooperação.

A arquitetura financeira internacional – em outras palavras, o próprio regime – tem como função fornecer condições para que haja ajustes satisfatórios, liquidez suficiente e estabilidade. A atual arquitetura tem falhado principalmente em cumprir a última tarefa, já que as crises financeiras tornaram-se cada vez mais recorrentes desde os anos 1970 e 1980, quando as instituições passaram a se guiar cada vez mais pelas políticas alinhadas ao Consenso de Washington. Os países emergentes são vistos como parte cada vez mais significativa dessa estrutura – já que sua própria "emergência" é definida pelos parâmetros do mercado –, mas encontram obstáculos na rigidez das instituições internacionais multilaterais, pois as regras que vinham assegurando a estabilidade do regime repousam, em última instância, sobre a estrutura hierárquica refletida nessas instituições. Mesmo acumulando capacidades materiais e autonomia de forma significativa, a influência dos EMEDs encontra obstáculos na esfera ideacional das discussões que estão pautando a mudança. Ou seja, no binômio do poder, representado pela relação entre autonomia e influência externa, a primeira cresce mais rápido que a segunda.

Além disso, a crise coincidiu com (e reforçou) uma difusão de poder no âmbito das finanças globalizadas. Se a própria construção do regime econômico-financeiro atual teve muito a ver com o processo de barganha assimétrica entre Estados Unidos e Grã-Bretanha no contexto do pós-Guerra, sua adaptação tem a ver com as barganhas assimétricas entre um número maior de atores. Os países emergentes e mais especificamente os BRICS obtiveram um crescimento significativo, dentro dos

parâmetros que o próprio regime define como medida de poder: a força econômica. A estrutura de governança do Fundo e do Banco Mundial basearam-se, desde sua criação, no peso econômico de cada membro. Isso ocorreu, em grande parte, como um incentivo para que os países centrais cooperassem e assegurassem benefícios a partir dessa interação, mesmo que não pudessem controlar essas instituições diretamente. Agora, a cooperação dos países emergentes, que se mostrou de importância fundamental no cenário da crise, também depende do reforço dessa estrutura.

Há, porém, descompasso entre a medida concreta do peso econômico e a própria forma como esses países percebem-se no sistema e são percebidos por outros. A convivência entre arranjos alternativos e tradicionais é representativa deste cenário. A cooperação deve sustentar os princípios básicos do regime, uma vez que não há alternativa concreta a ele. Mas pode-se chegar a um momento em que as medidas exigidas para sustentá-lo tornem-se inaceitáveis. Enquanto isso não ocorre, o quadro de referências do regime busca adaptar-se para continuar fornecendo uma estrutura de expectativas que permita a continuidade da cooperação. Não há uma transformação das imagens coletivas, que moldam expectativas e comportamentos a partir da emergência de novos princípios ordenadores.

Em especial**,** ainda é preciso alguma cautela para analisar as consequências da criação de novas instituições complementares pelos BRICS. Porém, é importante não perder de vista um elemento fundamental de tais arranjos, a saber, seu papel como um elemento de pressão: *i)* sobre os países desenvolvidos e sobre os Bancos de Desenvolvimento (em especial o Banco Mundial e o incômodo da África do Sul com o Banco Africano de Desenvolvimento) e o FMI, como expressão da visão dos países do BRICS, de que as reformas até então acordadas são limitadas, devendo ser expandidas; e *ii)* sobre os países desenvolvidos (com destaque para os Estados Unidos), no âmbito G20, para avanços no que diz respeito às reformas no sistema monetário internacional (Parreira; Ramos, 2013, p.123).

Para os países emergentes, notadamente os BRICS, os diversos reveses e atrasos nas medidas concretas de democratização das instituições multilaterais econômicas são uma fonte de insatisfação. Há, assim, frustração e maior desconfiança em relação às recomendações oficiais feitas por tais organizações. O que pareceu ficar claro com o atraso e limitação das reformas é que o pacto por meio do qual os países centrais apoiariam o ganho de voz e influência dos EMEDs, "tutorando" sua ascensão, está sendo quebrado. Embora parecesse óbvio, de um ponto de vista mais puramente realista, que os países centrais não cederiam tão facilmente às mudanças em termos de poder relativo, do ponto de vista da manutenção de um regime que lhes é favorável, a recusa em incorporar integralmente as mudanças denota uma conduta que pode acabar desembocando em prejuízos a longo prazo.

Os países dos BRICS, por sua vez, têm sido bastante enfáticos em demandar maior representatividade e criticar o atraso e limitação na tomada de medidas concretas. Caso a resistência ao imperativo de democratização do regime perdure, é possível que essas iniciativas elevem-se de um mero instrumento de pressão (ou, como os próprios países membros as definem – como complemento ao aparato existente) para um contraponto, de fato, mesmo que partilhem alguns dos princípios fundamentais do atual regime internacional. Esse cenário seria condizente com a previsão de uma governança mais fragmentada, refletindo um "interregno", que abre espaço para que diferentes experiências e pontos de vista sejam potencialmente incorporados pelo regime, com especial destaque para as experiências de países emergentes.

A política internacional continua a ser afetada por uma série de hierarquias que se sobrepõem e interagem, afetando as possibilidades de desenvolvimento econômico e as expectativas em relação aos países classificados na categoria de "Sul Global". A própria noção de "emergência" tem suas origens no consenso neoliberal dos anos 1980 e 1990, sendo apontado como um fenômeno ligado ao mercado. Por sua vez, as próprias características da globalização econômica e financeira ajudaram a criar as condições para essa "emergência" e, com ela, os desafios à institucionalidade tradicional e às lideranças ali cristalizadas. Os poderes emergentes buscam melhores posições em uma ordem estadocêntrica, liberal e capitalista, enquanto aceitam muitas premissas e valores subjacentes a essa ordem (Hurrel, 2013, p. 219). Mas a natureza dessa busca será moldada por suas heranças históricas individuais, por suas experiências nessa ordem e também pelo contexto doméstico no qual se dá sua "emergência". Ao reinterpretar imagens coletivas correspondentes ao "Ocidente", ou "Norte Global", sua atuação pode ter impacto significativo nas mudanças no nível do regime. As características mistas e híbridas da ordem global significam que precisamos estar especialmente atentos à recombinação do novo e do velho (*idem*, p. 220).

Em suma, o que fica bastante claro é que o atual Regime econômico-financeiro, apesar de não ser desafiado em seus princípios fundamentais – nem mesmo pelos acordos "alternativos – não está estável e é necessário investigar quais são as ideias em disputa para que se possa identificar novas tendências de ordenamento da arquitetura financeira internacional. Mesmo que os arranjos alternativos protagonizados pelos BRICS incorporem muitas das prerrogativas e dos princípios dominantes nas organizações tradicionais, criam ambientes institucionais que possibilitam novos desdobramentos, já que não estariam sujeitos ao "filtro" dos países centrais e aos obstáculos representados pela limitação de sua representação formal nas instituições tradicionais. Além disso, demonstram que o leque de possibilidades em termos de cooperação econômica está se ampliando.

Apesar de terem seu peso econômico reconhecido simbolicamente nos principais fóruns econômicos internacionais, tais países ainda não possuem a habilidade para influenciar de fato os rumos das instituições multilaterais responsáveis pela manutenção da arquitetura financeira internacional. Em contrapartida, esses países, em especial os BRICS, passam a organizar novos arranjos alternativos às instituições tradicionais vigentes. No entanto, China, Índia, Brasil, África do Sul e Rússia certamente têm concepções muito diversas sobre crescimento, finanças, condução das políticas econômicas no âmbito doméstico, entre outras questões. Entender os pontos em comum que levam nações tão diversas a cooperar pode ser a chave para decifrar o tom desses novos arranjos e as concessões a serem feitas nas instituições tradicionais. Diferentes países tiraram diferentes lições da crise. Portanto, isso refletir-se-á tanto nas propostas de reforma quanto no surgimento de arranjos alternativos. Uma agenda futura de pesquisa deve contemplar essas questões. Assim, os BRICS não estariam propriamente se contrapondo à ordem internacional de Bretton Woods (uma vez que permanecem fazendo parte dela e de suas instituições), mas criando alternativas para agirem de forma mais autônoma.

REFERÊNCIAS

ARMIJO, L. E. The BRICS (Brazil, Russia, India and China) countries as analytical category: mirage or insight? **Asian Perspective**, Seul, v. 31, n. 4, p. 7-42, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Briefing sobre a IV Cúpula dos BRICS**. MRE, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/BYOKru> Acesso em: 20 jun. 2014.

BRICS. BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA, ÁFRICA DO SUL. BRICS Declaration, First Summit. **Declaração de Ecaterimburgo**, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/0HloYO>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRICS DECLARATION, Fifth Summit. Disponível em: <http://goo.gl/E3lU80> Acesso em 03 abril 2012

BRICS DECLARATION, Sixth summit. Fortaleza Declaration. Disponível em: <http://goo.gl/3GVCLc >

BRICS. 2014. Agreement on the New Development Bank. Disponível em: <http://goo.gl/LEzb2c>.

BRICS. 2014. Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement. Disponível em: <http://goo.gl/Zfn3z1>.

CAPINZAIKI, M. R. **Crise e transformação no regime financeiro internacional**: a reforma do FMI e as inovações institucionais numa perspectiva

comparada. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UFSC, Florianópolis, 2014.

CARVALHO *et al*. O Banco e o arranjo de reservas do BRICS: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional. **Estudos Internacionais,** João Pessoa, v. 3, n.1, p. 45-70, jan.-jun. 2015.

CARVALHO; GABRIEL, J.-P. N. A Índia, o NDB e o ACR do BRICS: percepções e interesses. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 53-69, jul.-dez. 2015.

CINTRA, M. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, E. C. (Orgs.). **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2015.

CINTRA, M. M.; DESIDERÁ, W. A. BRICS: o desenvolvimento da coalizão após sete anos. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 19-34, jul.-dez. 2015.

COELHO, J. C. Reformando as instituições financeiras multilaterais (passado e presente): Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. *In*: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (Orgs.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, 2012.

COX, R. W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millenium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, 1981.

CUNHA, A. M. Iniciativa de Chiang Mai: integração financeira e monetária no Pacífico Asiático. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, p. 211-245.

DE JESUS, D. S. V. De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 32- 62.

FERNANDES, *et al*. A governança econômica global e os desafios do G-20 pós crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 55, p. 10-27, 2012.

FIGUEIRA, M. S; MOREIRA JUNIOR, H. O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional. **Boletim Meridiano 47**, v.15, n. 142, p. 54-62, 2014.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIOANL. **A resposta do FMI à crise econômica mundial**. FMI, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/MxRsd2>. Acesso em: 16 dez. 2013.

G20 – GROUP OF TWENTY. **Declaration of the summit on financial markets and the world economy**. Washington, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/w5NB8W>. Acesso em: 10 jun 2014.

HELLEINER, E. A Bretton Woods moment? The 2007-2008 crisis and the future. **International Affairs**, Londres, v. 86, n. 3, p. 619-636, 2010.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-20, 2006.

_____. Narratives of emergence: rising powers and the end of the third world? **Brazilian Journal of International Political Economy**, v. 33, n. 2 (131), p. 203-2011, 2013.

IKENBERRY, J. G; WRIGHT, T. **Rising powers and global institutions**. New York: The Century Foundation, 2008.

KENNEDY, S. The myth of the Beijing Consensus. **Journal of Contemporary China**, v. 19, n. 65, p. 461-477, 2010.

KEOHANE, R. O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4 (Dec., 1988), p. 379-396.

_____. International institutions: two approaches. **International Studies Association**. Disponível em: <http://goo.gl/M0YqC2>. Acesso em: 25 ago. 2008.

LEÃO, V. C. BRICS: identidade e agenda econômica – notas de um observador diplomático. *In*. PIMENTEL, J. V. S. (Org.). **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013.

MACFARLANE, N. O "R" dos BRICS: a Rússia é uma potência emergente? *In*: **Os BRICS e a ordem global.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MOREIRA JÚNIOR, H. Os BRICS e a recomposição da ordem global: estratégias de inserção internacional das potências emergentes. **Conjuntura Austral**, v. 3, p. 71-89, 2012.

O'NEILL, J. Building Better Global Economic BRICs. **Global Economics Paper**, n. 66, p. 02-14, 2001.

PARREIRAS, P.-H. S.; RAMOS, L. A V Cúpula do BRICS: coalizão ou arranjo cooperativo? Durban, 2013. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 4, n. 20, out-nov, 2013.

ROCHA, K (Orgs.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, v. 2, p. 625-645, 2012.

SCHERER, A.-L. F. A nova estratégia de projeção geoeconômica chinesa e a economia brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 35-51, jul.-dez. 2015.

WOODS, N. Global governance after the financial crisis: a new multilateralism or the last gasp of the great powers? **Global Policy**, Londres, v. 1, n. 1, 2008.

A DIPLOMACIA MONETÁRIA DOS ESTADOS UNIDOS NOS ANOS SETENTA

Mauricio Metri[1]

No final dos anos 1960 e ao longo dos 1970, período marcado por uma excessiva instabilidade econômica, pelo fim dos Acordos de Bretton Woods e pelos dois choques do petróleo, o dólar norte-americano sofreu questionamentos como a moeda de referência internacional. O objetivo deste artigo é analisar a estratégia e as ações político-diplomáticas dos Estados Unidos em defesa de sua moeda no sistema internacional. Parte-se, para tanto, de uma releitura ampliada, para o âmbito das relações internacionais, da perspectiva *cartal* da moeda. Contrapõem-se outras interpretações que acentuam o peso das escolhas dos agentes de mercados e/ou do conjunto dos demais estados nacionais.

Palavras-chave: dólar; moeda internacional; petróleo; Nixon.

THE MONETARY DIPLOMACY OF THE UNITED STATES IN THE SEVENTIES

In the late 1960 and throughout the 1970, a period marked by an excessive instability of the international economy, the collapse of the Bretton Woods Agreements and the two oil shocks, the US dollar suffered questioning as the most important international reference currency. The aim of this paper is to analyze the strategy and political and diplomatic actions of the US government in defense of its currency. For this, a rereading expanded, for international relations, on cartal perspective of the money is made. This perspective is opposed to others interpretations that accentuate the weight of the choices of market actors and other national states.

Keywords: dollar; international currency; oil; Nixon.

DIPLOMACIA MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LOS AÑOS SETENTA

En los finales de los 1960 y durante los 1970, un período marcado por una inestabilidad excesiva de la economía internacional, el colapso de los Acuerdos de Bretton Woods y las dos crisis del petróleo, el dólar estadounidense sufrió presiones como el más importante moneda de referencia internacional. El objetivo de este trabajo es analizar la estrategia y las acciones políticas y diplomáticas del gobierno de Estados Unidos en defensa de su moneda. Para tanto, se utiliza la perspectiva cartalista, que se opone a otras interpretaciones que acentúan el peso de las decisiones de los actores del mercado y otros estados nacionales.

Palabras-clave: dólar; moneda internacional; petróleo; Nixon.

JEL: F50; E42; N40.

1. Professor de economia política internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri), Belo Horizonte, julho de 2015.

1 INTRODUÇÃO

Nos anos de 1960, presenciou-se um acirramento das rivalidades entre Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cuja dinâmica acabou por envolver diretamente a China. Na virada da década, o governo de Richard Nixon promoveu uma mudança na estratégia da política externa dos Estados Unidos e inaugurou uma diplomacia triangular, aproveitando-se das tensões sino-soviéticas. Dessa iniciativa diplomática e do agravamento da Guerra do Vietnã, decorreu, por um lado, a redefinição de seus aliados estratégicos no campo econômico e, por outro, a ruptura da paridade dólar-ouro, ambos em 15 de agosto de 1971. Tais acontecimentos, combinados à expansão da liquidez do sistema, tornaram voláteis as taxas de juros e de câmbio em geral, assim como instáveis os mercados internacionais, fomentando, por conseguinte, o desenvolvimento dos mercados de derivativos financeiros. A esse contexto estiveram associados os dois choques do petróleo (o primeiro em 1973-74 e o segundo em 1979).

Nesse período, ocorreram tentativas de redefinição do papel do dólar no mundo. Porém, os Estados Unidos asseguraram a preeminência de sua moeda na hierarquia monetária global. O objetivo deste artigo é analisar a estratégia e as ações político-diplomáticas dos Estados Unidos em defesa do dólar como a moeda de referência internacional. Para tanto, busca-se esclarecer os fundamentos de sua estratégia e a natureza dos instrumentos utilizados.

Parte-se de uma releitura ampliada para a esfera das relações internacionais da perspectiva *cartal* da moeda como desenvolvido em Metri (2014). Identificam-se três movimentos principais: *i)* a política externa dos Estados Unidos inaugurada em 1969, cujo resultado foi também consolidar a URSS e a China dentro do território monetário do dólar; *ii)* as relações próximas dos Estados Unidos com a Arábia Saudita de modo garantir que a cotação do petróleo saudita exportado seguisse denominada em dólares; e *iii)* a preservação do poder de veto dos Estados Unidos dentro do Fundo Monetário Internacional (FMI) de forma a bloquear iniciativas de reforma do sistema.

Além desta introdução e de uma conclusão ao final, este artigo apresenta, em seção própria, breves comentários teóricos sobre os determinantes da moeda de referência internacional, e duas seções nas quais são analisadas, primeiro, a incorporação da China e da União Soviética ao território monetário dólar e, em seguida, a estratégia e as ações dos Estados Unidos para preservação do dólar no topo da hierarquia monetária internacional após o fim da paridade dólar-ouro em 15 de agosto de 1971.

2 BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E COMENTÁRIOS SOBRE A PERSPECTIVA *CARTAL* DA MOEDA

No Campo da Economia Política Internacional (EPI), não são poucos os autores que debatem as razões da ascensão de uma determinada moeda nacional à posição de referência internacional. As respostas sugeridas estão organizadas em torno das vantagens procuradas pelo conjunto dos agentes (políticos e econômicos) que operam em âmbito internacional. Há implícita a ideia de que se trata de escolhas livres, prevalecendo a moeda que obtiver mais adesões ou, ao menos, as mais importantes.[2]

Os trabalhos com "viés de mercado" atribuem maior importância às decisões dos atores econômicos quanto aos atributos relativos a cada moeda "candidata" em termos de sua confiança, liquidez e redes transacionais nela baseadas.[3] Os de "viés instrumental" designam maior relevância às escolhas dos Estados, que se pautam por critérios relativos às vantagens econômicas em se "atrelar" a uma determinada moeda "candidata".[4] Os trabalhos com "viés geopolítico" procuram incluir temas de segurança e defesa para assim explicarem a preferência a determinada moeda "candidata".[5]

Em geral, essas três linhas de trabalhos não consideram a possibilidade de a internacionalização de uma moeda relacionar-se à capacidade de o Estado com maior poder político-militar do sistema compelir os demais agentes a operar com base em sua moeda nacional. Isso porque há uma dificuldade comum ao tratamento conferido à dimensão do *poder* em assuntos monetários. O *poder* surge como condição *histórica* e não como dimensão *teórica* relevante; uma categoria externa e estranha ao conceito de moeda de que partem (Metri, 2014, capítulo 1).

Subsiste, como pano de fundo, uma discussão conceitual sobre moeda e sua natureza mais elementar. Em geral, assume-se que a moeda emergiu como uma construção coletiva, um bem público, associada ao desenvolvimento dos mercados. Noção esta que se reproduz, por derivação, para o âmbito internacional, no sentido de uma espécie de linguagem compartilhada e escolhida pelo conjunto de diferentes países. Atribui-se, com efeito, certa autonomia aos agentes de mercado e/ou Estados para escolha e definição da moeda de referência.

Neste trabalho, há uma releitura ampliada, para esfera das relações internacionais, da teoria *cartal* da moeda. De acordo com esta, a unidade de conta constitui-se a noção mais elementar de qualquer moeda. Isso porque os contratos de dívida e os preços precisam primeiro expressarem-se em termos da unidade de conta, antes de serem liquidados. A capacidade que a moeda tem de liquidar uma transação,

2. Para uma visão geral deste debate, ver Helleiner e Kirshner (2009, capítulo 1).
3. Ver, por exemplo, James (1996) e Cohen (1998).
4. Ver, por exemplo, Mckinnon (2005).
5. Ver, por exemplo, Kirshner (1995).

de funcionar como meio de troca, não existiria, caso não se expressasse, primeiramente, com base em alguma unidade de valor. Ao contrário, os meios de troca nem precisariam existir para que a unidade de conta cumprisse sua função, enquanto meio pelo qual os débitos são mensurados e os preços manifestam-se. Inclusive, na ausência de um meio de troca, mas na presença de uma unidade de conta, as transações não deixariam de ocorrer, pois o jogo de compensação entre débitos e créditos permite a sua realização, tendo apenas como referência a unidade de conta, como ocorreu em diferentes situações históricas passadas.

No entanto, toda unidade de conta, inclusive a monetária, é uma denominação arbitrária e abstrata. Depende de um poder que a escreva e a proclame. Existe um caráter compulsório ligado à moeda. A imposição de tributos é o que permite a proclamação da moeda, exatamente por cumprir a função de "medir" e "quantificar" as obrigações tributárias. Dentro de um estado, em tese, as prerrogativas de proclamação da moeda de conta decorrem da capacidade de a autoridade central declarar a condição de devedor ao conjunto da coletividade sobre o qual exerce dominação e, por conseguinte, a unidade de valor de tais dívidas (a moeda de conta) e, por fim, a forma socialmente reconhecida para sua liquidação (a moeda cunhada/emitida). (Knapp, 1905, p. 40-41). Em última instância, tal faculdade assenta-se no domínio dos instrumentos de coerção e violência física. Assim, o poder aparece como categoria teórica para análise histórica sobre temas monetários.

> É através da proclamação do poder que se estabelece o valor nominal das moedas, assim como se garante sua validade e aceitação. Para tanto, são declarados as formas e os sinais que determinam e viabilizam seu reconhecimento social. A unidade de conta precisa ser escrita e pode, de tempos em tempos, ser reescrita pela vontade da autoridade central (Metri, 2014, p. 84).

No âmbito das relações internacionais, ou, mais especificamente, de um sistema monetário internacional, pode-se recolocar o raciocínio *cartalista*. Projeções de poder bem-sucedidas de um Estado implicarão a ampliação do espaço de validade de sua moeda (unidade de conta), seja por ações diplomáticas, seja como resultado da própria dominação direta. Trata-se de um processo de natureza política, denominado de internacionalização de uma moeda, ou do conceito de *moeda expansiva* (Metri, 2014, p. 85-91).

A busca dos estados pelas vantagens da internacionalização de sua moeda acentua as rivalidades interestatais, pois, para qualquer país, operar na moeda de outro, embora possa trazer vantagem conjuntural específica, reforça assimetrias a favor do emissor da referida moeda, além de estabelecer vulnerabilidades a sua própria economia, relativas as suas contas externas e ao seu câmbio. Por isso, a disputa pelo topo da hierarquia monetária internacional tende a ser um jogo,

no limite, de soma zero. Como resultado, a competição interestatal tende a envolver disputas monetárias (Metri, 2014, p. 87-91).

Do ponto de vista metodológico, alguns meios pelos quais o processo de internacionalização de uma moeda pode se desenvolver são descritos a seguir. Em primeiro lugar, existem as conquistas territoriais e outras formas de expansão do espaço de dominação direta. Nesse caso, pode haver o alargamento do espaço de tributação e, por conseguinte, de validade da moeda do poder expansivo, assim como a reestruturação da vida econômica do referido espaço de modo a se instituir necessidades de importação e financiamento na *moeda expansiva*.[6]

Em segundo lugar, a internacionalização de uma moeda pode ocorrer, também, a partir da efetivação de tratados e acordos internacionais entre diferentes autoridades centrais. Definidos no âmbito de negociações diplomáticas mais amplas, os tratados acabam por revelar as hierarquias e as correlações de poder, que, muitas vezes, impõem aos seus signatários a necessidade de se auferir uma determinada moeda arbitrada. Tende-se a consolidar, com efeito, necessidades de financiamento na *moeda expansiva*.[7]

Em terceiro lugar, há a dominação de zonas estratégicas aos processos de acumulação de poder e riqueza em escala global (rotas e entrepostos comerciais, áreas de produção estratégica, mercados consumidores, fontes de matérias-primas, centros financeiros etc.). Uma vez dominadas essas zonas, os demais atores tornam-se compelidos a operar com base na moeda proclamada pelo poder expansivo, do contrário, estariam delas excluídos[8] (Metri, 2014, p. 89-91).

Como resultado para pesquisa em assuntos monetários, redefine-se a informação histórica relevante. Atribui-se centralidade à moeda nacional utilizada para expressar valores em acordos internacionais dos mais diversos; para registro de relações de dívida entre países; e para "precificar" mercadorias. Trata-se com efeito de um exercício de reinterpretação histórica, derivado, em resumo, de uma redefinição do conceito de moeda. Como se coloca o *poder* ao centro do conceito de moeda, inclusive para definição de seu espaço de validade e circulação, torna-se necessário interpretar os dilemas, desafios e dinâmicas a que estão submetidas as unidades de *poder* que formam o sistema internacional (os Estados Nacionais) para, assim, entender a racionalidade de suas ações e, com efeito, os acontecimentos relativos ao sistema monetário internacional. Por isso que a geopolítica, a diplomacia e a

6. Durante o século XIX, por exemplo, era comum que o espaço de circulação e validade da moeda de uma potência abrangesse suas áreas coloniais. Ver Autor (2011).

7. O programa de Lend & Lease, durante a Segunda Guerra Mundial, e o Plano Marshall, no imediato pós-guerra são exemplos em que a ajuda norte-americana foi definida com base no dólar. Ver Metri (2015).

8. Este é o caso do petróleo, por exemplo. Como será visto, a presença militar dos Estados Unidos no centro de gravidade da produção mundial do pós Segunda Guerra Mundial, a Arábia Saudita, foi importante para preservação do dólar como moeda de referência internacional na década 1970.

política externa das grandes potências transformam-se na narrativa principal do presente trabalho.

3 A DIPLOMACIA TRIANGULAR E A INCLUSÃO DA URSS E DA CHINA NO TERRITÓRIO DÓLAR

Em 1947, a partir da Doutrina Truman, os Estados Unidos inauguraram a estratégia de contenção da União Soviética, organizada com base em seu compromisso de atuar contra a ameaça soviética nos lugares em que esta se fizesse presente. O objetivo era o congelamento de suas respectivas áreas de influência, cabendo aos Estados Unidos, com efeito, uma luta permanente de resistência ao expansionismo "vermelho".

Do ponto de vista geopolítico, assumiu-se a concepção elaborada por Nicholas Spykman, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, de que a primeira linha de defesa dos Estados Unidos deveria ser deslocada do Continente Americano para as bordas da Eurásia com objetivo de assegurar o equilíbrio de poder europeu e asiático. Com a perda da Europa Central e da China em 1949, os Estados Unidos tiveram que manter presença militar direta na Europa Ocidental, por meio da Otan, e reforçaram sua presença nas posições costeiras no extremo oriente, ou seja, no Japão, em Taiwan e em Filipinas, além da Coreia do Sul, cabeça de ponte no continente. De tal modo, os rumos da política externa deixaram de ser influenciados pelo *isolacionismo* e passaram a ser balizados pelos parâmetros do *intervencionismo.*[9]

No entanto, nos anos de 1960, as vantagens (militares e econômicas) de que gozavam os Estados Unidos, logo depois do conflito mundial, não eram mais as mesmas. A União Soviética conseguira expandir seu poder nuclear-militar; seus aliados (sobretudo Alemanha e Japão) tornaram-se competidores no campo econômico; e as dificuldades no Vietnã exacerbaram-se.[10]

No campo militar, em 1949, quatro anos depois dos Estados Unidos, a União Soviética realizou o seu primeiro teste nuclear; em 1953, meses depois de seu adversário, a União Soviética desenvolveu sua bomba de hidrogênio; e, em 1961, três anos depois dos Estados Unidos, logrou construir seus mísseis balísticos internacionais (Swift, 2003, mapa 37). Contra estes, como não havia sistema de defesa eficiente, inaugurou-se então o princípio da "destruição mutuamente assegurada".

9. Para mais detalhes sobre a influência de Nicholas Spykman na estratégia de contenção consagrada na Guerra Fria, ver Mello (2011, capítulo 4).

10. "A superioridade nuclear da América estava a enfraquecer e sua supremacia econômica a ser posta em causa pelo crescimento dinâmico da Europa e do Japão (…). Por fim, o Vietnã veio assinalar que era tempo de reformular o papel da América no mundo em desenvolvimento e de encontrar uma base defensável entre a abdicação e uma excessiva intervenção" (Kissinger, 2007, p. 613).

No campo econômico,

> entre 1950 e 1973, os Estados Unidos cresceram mais devagar que qualquer país, com exceção da Grã-Bretanha (…). Em todos os demais países industriais, incluindo até a lerda Grã-Bretanha, a Era de Ouro bateu todos os recordes anteriores (Madison, 1987, p. 650). Na verdade, para os Estados Unidos essa foi, econômica e tecnologicamente, uma época mais de relativo retardo que de avanço (Hobsbawn, 1995, p. 254).

Durante esses anos, a pressão competitiva da Guerra Fria alastrou-se por diversos tabuleiros, sobre outros estados. Com 4.380 quilômetros de fronteira com a União Soviética, a China viu-se diante de uma crescente ameaça. Não demorou para as relações sino-soviéticas começarem a se deteriorar. Nos anos de 1950, as metas soviéticas de superação da economia dos Estados Unidos em quinze anos influenciaram a formulação do programa chinês *O Grande Salto Adiante*, inaugurado em 1958. Procurava-se diminuir o graude dependência da China em relação ao mundo e, também, à União Soviética, a partir da sua completa transformação econômica em um curto espaço de tempo.[11]

Um dos primeiros sinais de desgastes nas relações entre as potências comunistas ocorreu em 1960, quando a União Soviética retirou seus técnicos da China, abandonando projetos de cooperação inacabados (Maddison, 1998, p. 87). Em seguida, a neutralidade de Moscou na Guerra Sino-Indiana de 1962 não colaborou, ao contrário. A China acelerou seu programa nuclear e, em 1964, logrou constituir um pequeno arsenal atômico com eficaz uso dissuasor. No entanto, a ascensão de Brejnev no mesmo ano deu um novo impulso à União Soviética, cujos cálculos levavam em consideração tanto o cerco dos Estados Unidos quanto a projeção da China.[12] A Revolução Cultural chinesa, a partir de 1966, agravou as relações do país com o mundo em geral, ao paralisar a diplomacia e engessar os canais de negociação. Em 1969, a China logrou realizar seu primeiro teste com bomba de hidrogênio (Madison, 1998, p. 87).

A política energética entre as duas potências comunistas nas décadas de 1950-60 revela e sintetiza o grau de inflexão nas relações diplomáticas sino-soviéticas, da aliança e da cooperação estratégica à desconfiança e hostilidade.

---

11. Contudo, o programa não foi bem-sucedido e ocasionou uma crise de segurança alimentar de 1959 a 1962. É importante notar que esse programa foi implementado em uma conjuntura internacional de isolamento da China em relação aos Estados Unidos e sua área de influência. As condições externas para efetuar a transformação da economia chinesa eram adversas. Tal cenário passou a se modificar a partir dos anos de 1970, sobretudo, depois da inflexão da estratégia da política externa dos Estados Unidos em relação à Guerra Fria, como será visto adiante.

12. "[Buscava-se] romper o cordão sanitário que os americanos tinham colocado em volta da URSS e em conter a influência chinesa. Havia, além do mais, muitos países do Terceiro Mundo ansiosos por escapar do que chamavam de 'neocolonialismo' e adotar uma economia planificada em lugar do laissez-faire. Preferência que geralmente provocava a suspensão da ajuda do acidente. Tudo isso combinou-se para dar à política russa um claro impulso para fora." (Kennedy, 1989, p. 373).

> *The intensity of China's energy relations with Soviet Union reflects the general intensity of political relations between the two countries. The soviet Union gave and sold China the technological base for all of its energy industries during the 1950's. (…) The Sino-Soviet break in 1960 precipitated a Chinese energy crisis and caused a thorough reevalution of Peking's energy-development policies. (…) Throughout the entire transition from energy dependent to energy antagonist, China has placed the 'of Pek factor' high on its list of policy priorities. Thus, the relationship has retained its intense character, despite a complete reversal in its quality from highly positive to highly negative* (Woodard, 1980, p. 51).

Em resumo, nos anos de 1960, a disputa sino-soviética intensificou-se, e os dois países passaram a competir a liderança do bloco e a influência entre subdesenvolvidos.

Por outro lado, o envolvimento progressivo dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã, a partir de 1964, ampliou a presença de suas tropas na fronteira da China. Todavia, diferente da Guerra da Coreia, a China atuou de modo "mais contido", com base apenas em apoio logístico, fornecimento de suprimentos e armas aos norte-vietnamitas. Para a China, era a União Soviética que preocupava. Tanto que, em abril de 1969, as autoridades chinesas redefiniram a principal ameaça externa ao país no relatório para o 9º Congresso Nacional do Partido Comunista: dos Estados Unidos passou-se à União Soviética (Kissinger, 2007, p. 633).[13] Um mês depois, em maio de 1969, as tensões assumiram a forma de confronto direto na região de fronteira no Rio Ussuri.[14] Desde logo, em setembro de1969, as autoridades chinesas atribuíram formalmente papel central aos Estados Unidos em um possível conflito sino-soviético.

Diante desse contexto, o governo Nixon reformulou a política externa para um viés mais realista e buscou retomar a iniciativa diplomática.[15] Em sua diplomacia triangular, a administração Nixon procurou reabrir conversações com as potências comunistas e, assim, alterar o contexto das negociações de temas e áreas sensíveis

13. Paul Kennedy descreveu a expressiva projeção militar da União Soviética em termos globais naqueles tempos. Em suas palavras, "Um dos aspectos mais notáveis da acumulação soviética de armas desde 1960 foi a enorme expansão de sua esquadra de superfície – fisicamente, à medida que construía destroyers e cruzadores cada vez mais poderosos, com mísseis e depois porta-helicópteros médios, depois porta-aviões; e geograficamente, quando a marinha soviética começou a mandar cada vez mais navios para o Mediterrâneo e outros pontos mais distantes, para o Oceano Índico, a África Ocidental, a Indochina e Cuba, onde podiam usar um número crescente de bases. Este último refletiu uma extensão das rivalidades russo-americanas até o Terceiro Mundo, principalmente devido ao maior acesso de Moscou a regiões onde a influência estrangeira fora, até então, monopólio ocidental" (Kennedy, 1989, p. 378).

14. "Durante o verão de 1969, os sinais de uma possível guerra sino-soviética multiplicaram-se. Tropas soviéticas ao longo da fronteira chinesa chegaram a 42 divisões – mais de 1 milhão de homens" (Kissinger, 2011, p. 220).

15. Em agosto de 1969, "Ele [presidente Nixon] apresentou a tese na época chocante de que, nas presentes circunstâncias, a União Soviética era o lado mais perigoso e que iria contra os interesses americanos ver a China 'esmagada' em uma guerra sino-soviética" (Kissinger, 2011, p. 221).

ou em conflito.[16] Visava-se, inclusive, deflagrar algum tipo de pressão sobre Hanói que contribuísse para o fim do conflito no Vietnã.

Com efeito, desde meados de 1969, China e Estados Unidos começaram a trocar sinais recíprocos. Não demorou para as primeiras iniciativas: a decisão de retomarem os contatos via Varsóvia; e, articulado a isso, os Estados Unidos iniciaram a flexibilização das restrições comerciais sino-americanas. Alteraram a Lei de Controle de Exportações de 1949, que se baseava na Lei de Comércio com o Inimigo de 1917.[17]

A Lei de 1949 proibira a realização de negócios entre nacionais e residentes nos Estados Unidos com países comunistas, a menos que devidamente autorizados pelo governo.

> *With respect to China and Cuba, the result was once a* ***total prohibition*** *against exportation of any goods or unpublished technical data. This prohibition applied even to goods and data which were not of U.S. origin. In addition, purchase of commodities of Chinese origin was prohibited, even if for resale or for export to non-American markets. Bunkering or delivery of petroleum products to Chinese ships, Chinese chartered ships, or to ships which could have called at Chinese ports was also proscribed. Finally, all Chinese assets (some $71 million) were blocked and frozen* (Grzybowski, 1973, p. 176, grifo do autor).

Com o início da Guerra da Coreia e a participação chinesa no conflito, a quantidade de produtos impedidos elevara-se. A proibição total data de dezembro de 1950, incluindo aí a revogação das licenças já autorizadas e emitidas. Não se permitiram que aviões e barcos dos Estados Unidos entrassem nos aeroportos e portos da China. Ativos de nacionais chineses residentes nos Estados Unidos foram bloqueados, assim como os ativos nos Estados Unidos de qualquer cidadão residente na China; importações da China aos Estados Unidos, vedadas; encomendas postais provenientes da China, impedidas; viagens de cidadãos estadunidenses à China, obstadas.

O bloqueio econômico isolou, em grande medida, a China do "bloco capitalista", comprometendo sua capacidade de importação dentro do território monetário dólar,

16. "Kissenger estava certo: a Rússia era a 'grande jogada' no planejamento de política externa de Nixon. Melhorar as relações com a China era uma grande parte da revolução diplomática idealizada por eles; mas a détente com Moscou era essencial se eles quisessem evitar uma aproximação sino-americana que aumentasse a hostilidade entre os Estados Unidos e a União Soviética" (Dallek, 2009, p. 270).

17. "*The mechanism of trade regulation established by the Trading With the Enemy Act of 1917 continues to serve as the basis for regulations issued by the Office of Foreign Assets Control of the Department of the Treasury. (…) The most important piece of legislation specially designed to impose controls on trade with communist nations was the Export Control Act of 1949, which was replaced twenty years later by the Export Administration Act of 1969. Virtually all of this legislation provided for regulatory action which gave the relevant government agency great control over U.S. trade*" (Grzybowski, 1973, p. 176).

o então "primeiro mundo" e parte do "terceiro mundo".[18] Muito embora tenha recebido apoio e desenvolvido laços com a União Soviética na década de 1950, as restrições econômicas impostas pelos Estados Unidos reforçaram em algum grau obstáculos às transformações das forças produtivas e armadas da China, pois o processo de desenvolvimento de um país tende a ampliar consideravelmente as necessidades de importação, em termos tanto de volumes quanto da diversidade de produtos.[19]

Em razão da diplomacia triangular, esse contexto começou a se modificar a partir da alteração da antiga Lei de Controle de Exportações de 1949. A nova Lei de 1969 manteve os instrumentos de controle e regulação que regiam o licenciamento das exportações; modificou o propósito geral das restrições comerciais; e limitou a proibição absoluta somente aos produtos "*which would make a 'significant contribution to the military potential' of the country of destination*" (Grzybowski, 1973, p. 177). Em conformidade com a nova estratégia da sua política externa que ora se desenhava, a legislação não era mais orientada contra nações comunistas.

Do ponto de vista dos interesses deste trabalho, essa iniciativa inaugurou uma dinâmica cujo resultado foi a retirada gradativa da China de um relativo isolamento e a sua incorporação progressiva ao território monetário dólar. As transações que, daí em diante, ocorreram entre China e o "bloco capitalista" tenderam a reforçar a posição da moeda norte-americana ao compelir a China a auferir os dólares necessários ao pagamento de suas importações provenientes dos Estados Unidos ou de outros lugares da área de influência estadunidense. Para tanto, a China teve que cotar (precificar) parte de seus produtos de exportação em dólares. Além do acesso a produtos e mercados, antes vedados ou restringidos, para a China, tal dinâmica significou uma conjuntura menos adversa à modernização de suas forças produtivas e militares necessária ao enfrentamento da crescente pressão competitiva interestatal característica daqueles anos.

Os passos para uma distensão e reabertura de diálogos sino-americanos continuaram. Em fevereiro de 1970, embora tivessem condicionado o convite às negociações sobre Taiwan, os chineses manifestaram interesse em uma visita de autoridades estadunidenses à China. Na época, todavia, os ataques ao Camboja

18. Quando há uma moeda nacional como a de referência internacional, impõe-se aos países a necessidade de auferi-la para realização de compras e pagamentos com o exterior, à exceção do país emissor da referida moeda. Isso porque as transações internacionais não podem ser efetuadas por meio de moedas locais, em sua maioria inconversíveis. Não se trata de um problema de natureza fiscal (arrecadação e gasto do governo), mas do desafio de se conseguir obter o instrumento de liquidação de compromissos internacionais. Por essa razão, as exportações de qualquer país adquirem importância estratégica, não como componente de demanda agregada, mas como a principal forma de se auferir divisas sem contrapartidas de saídas futuras em moeda estrangeira, como no caso das modalidades de endividamento externo.

19. O desenvolvimento de setores produtivos de uma determinada economia nacional pode acarretar uma expansão das necessidades de importação, seja de máquinas e equipamentos novos, seja de insumos antes não utilizados. Tais processos tendem a ser dialéticos. Mesmo quando dirigidos à substituição de importações, eles podem agravar, em um primeiro momento, o estrangulamento externo em vez de aliviá-lo, devido à exacerbação do problema da escassez de divisas. A não ser que ocorra um crescimento proporcional da entrada de divisas no país, via exportações e/ou endividamento externo.

comprometeram o andamento das conversas. Para retomar as negociações, além de propor a reabertura dos canais de Varsóvia, em meados de 1970, os Estados Unidos anunciaram novas flexibilizações comerciais para a China. (Dallek, 2009, p. 265-266).

Nesse momento, as relações entre Estados Unidos e União Soviética continuavam engessadas. Três pontos travavam a agenda: *i)* a dificuldade em se avançar na realização de uma reunião de cúpula; *ii)* as discordâncias em relação ao Salt, sobretudo no que dizia respeito às armas estratégicas; e *iii)* o agravamento das tensões no Oriente Médio em razão da ampliação da presença soviética no Egito e no Mediterrâneo, como também em razão da reação de Israel.

Em fevereiro de 1971, o relatório Anual de Política Externa dos Estados Unidos fez referência respeitosa à China, manifestou interesse na sua aproximação e expressou intenção em não exacerbar as tensões sino-soviéticas. No entanto, a situação no Oriente Médio agravou-se significativamente em março de 1971.

Nesse contexto de dificuldade de negociação com os soviéticos, os Estados Unidos promoveram novas iniciativas direcionadas à China. Dentre elas, em 4 de abril de 1971, viabilizou a aquisição de dólares para incentivar a importação de produtos.

> *President Nixon announced further ameliorations in travel and trade restrictions: visas for visitors from China were to be expedited;* ***U.S. currency controls were to be relaxed to permit the use of dollars in trade with the P.R.C****.; American vessels and planes were to be allowed to carry Chinese cargoes between non-Chinese ports; U.S. firms were permitted to fuel Chinese ships and aircraft (except those bound to and from North Vietnam, North Korea, or Cuba); and American-owned foreign flag carriers were permitted to call 26 at Chinese ports. (…) nonstrategic foreign-made products incorporating American produced components and parts were authorized for sale and shipment to the P.R.C. in April, 1970, subject only to obtaining an export license in each case* (Grzybowski, 1973, p. 180, grifo do autor).

Tais iniciativas surtiram efeito e, em 27 de abril de 1971, a China enviou resposta positiva à proposta dos Estados Unidos de dezembro de 1970 para um encontro de alto escalão antes de uma visita de cúpula. Em apenas alguns dias, a informação já havia chegado ao conhecimento dos soviéticos, que a responderam alterando sua postura, ao demonstrar interesse em anunciar um acordo com os Estados Unidos sobre o Salt. A distensão entre Estados Unidos e União Soviética havia começado a dar seus primeiros passos.[20]

Não por coincidência, também em maio de 1971, houve um pedido das autoridades norte-vietnamitas para que os canais de conversação com os Estados Unidos em Paris fossem retomados e uma nova rodada de diálogos fosse marcada.

20. "Em 20 de maio (de 1971), Moscou e Washington emitiram declarações idênticas prometendo elaborar um acordo no próximo ano que limitasse a alocação de sistemas antimísseis, os antibalísticos (ABMs). Eles também esperavam conseguir um acordo de limitação de armas estratégicas ofensivas." (Dallek, 2009, p. 289).

Seguindo na mesma estratégia, os Estados Unidos implementaram em 10 de junho de 1971 nova rodada de flexibilização comercial. Acabaram os controles de uma grande lista de produtos não estratégicos para exportação dos Estados Unidos em conformidade com as disposições da Lei de 1969. Nesse caso, as decisões sobre a flexibilização comercial não se dirigiram apenas a Pequim, como também a Moscou. Tratava-se de retribuições às declarações relativas ao Salt. Determinou-se o fim das exigências de que 50% dos carregamentos de alimentos para países comunistas fossem feitos em navios estadunidenses. O afrouxamento comercial aos soviéticos dizia respeito sobretudo à exportação de grãos dos Estados Unidos, cuja dinâmica ensejou o início de uma alteração no padrão de comércio exterior da União Soviética ao longo da década de 1970, além de sua inserção efetiva no território monetário do dólar, como será visto adiante.

Em 9 de julho de 1971, o secretário Kissinger chegou a Pequim em missão secreta para negociar uma futura reunião de cúpula, além de abordar algumas questões prioritárias: para China, a retomada de Taiwan; e, para os Estados Unidos, a Guerra do Vietnã. Em 15 de julho de 1971, Nixon proferiu discurso à nação para anunciar seu plano de ir à China no ano seguinte.

A abertura com Pequim visava pressionar Moscou a uma reunião de cúpula. A estratégia revelou-se acertada. Em 19 de julho de 1971, Moscou comunicava sua intenção de também realizar um encontro de cúpula e, em 5 de agosto de 1971, ocorreram comunicações apaziguadoras entre Moscou e Washington.

Em agosto, novas concessões comerciais à China. "*Bunkering of free world ships carrying nonstrategic goods to the P.R.C. with petroleum products of non-U.S. origin was permitted. Finally, security became increasingly more dominant in the allocation of materials*" (Grzybowski, 1973, p. 178-179).

Portanto, o que esta narrativa cronológica indica é que, apenas depois de a política externa ter avançado em seus objetivos, promovendo também os primeiros passos da inserção efetiva da China e da URSS no território monetário do dólar, o presidente Nixon rompeu unilateralmente os compromissos dos acordos de Bretton Woods em seu famoso discurso de 15 de agosto de 1971.

Embora tenha sido um discurso voltado para a economia, para Nixon foram os progressos na área internacional que viabilizaram a tomada de decisões importantes no campo econômico. Iniciou seu discurso a partir das conquistas na esfera internacional.[21] Para ele, as ações requeridas para uma "prosperidade sem guerra" deveriam focar os desafios relativos à criação de empregos, ao combate da inflação e à proteção do dólar

21. "I have addressed the Nation a number of times over the past 2 years on the problems of ending a war. Because of the progress we have made toward achieving that goal, this Sunday evening is an appropriate time for us to turn our attention to the challenges of peace" (Nixon Speech, 1971).

contra-ataques especulativos, de modo a preservá-lo como a moeda de referência internacional. "*We must protect the position of the American dollar as a pillar of monetary stability around the world*" (Nixon Speech, 1971). Não havia, com efeito, discussão sobre qual moeda deveria ser a de referência internacional. "*The strength of a nation's currency is based on the strength of that nation's economy – and the American economy is by far the strongest in the world*" (Nixon Speech, 1971). Antes da proclamação do fim da paridade dólar-ouro, tornou claro até onde ia a disposição dos Estados Unidos em defender o dólar como a moeda internacional.

> *Accordingly, I have directed the Secretary of the Treasury* ***to take the action necessary to defend the dollar*** *against the speculators. I have directed Secretary Connally to suspend temporarily the convertibility of the American dollar except in amounts and conditions determined to be in the interest of monetary stability and in the best interests of the United States* (Nixon Speech, 1971, grifo do autor).

Há uma forte "concepção cartal" nas palavras de Nixon, sobretudo quando disse: "*Let me lay to rest the bugaboo what is called devaluation*"[22] (Nixon Speech, 1971). Isso porque, no *cartalismo*, a circulação, validade e valor de uma moeda não decorrem de seu conteúdo intrínseco ou de sua relação fixa com qualquer objeto concreto (metal, por exemplo).[23]

Nesse mesmo discurso, não menos importante foi a declaração acerca do fim do "desenvolvimento a convite" dos aliados do pós-Guerra (Europa Ocidental e Japão). Os Estados Unidos redefiniram sua nova condição e inserção no sistema: de aliados a competidores no campo econômico internacional. A bússola de orientação da estratégia da política externa dos Estados Unidos já apontava em direção ao Oriente, ao "Império do Meio".

Por fim, alguns dados referentes às relações econômicas internacionais da China e União Soviética nas décadas de 1960-70 ajudam a ilustrar esse processo de inserção efetiva dos dois países no território monetário dólar.

Maddison (1998) expõe a distribuição geográfica do comércio da China naqueles anos. Em 1952, a União Soviética absorveu 47,4% das exportações chinesas; em 1959, 49,3%; em 1965, este valor caiu para 11,1%; e, em 1970, chegou a 1,1%, patamar em que se manteve ao longo da década. Os destinos das exportações que cresceram como contrapartida foram Hong-Kong, Japão e Europa Ocidental, todos parte constitutiva do território monetário dólar desde o fim da Segunda Guerra Mundial. No caso de suas importações, é possível observar o mesmo processo. Em 1959, 46,4% delas provinham da União Soviética; em 1965, estas caíram para 10,3%; e, em 1970, para 1,1%. Em sentido contrário,

22. Tradução livre: "Deixei-me colocar para descansar o bicho-papão conhecido como desvalorização".
23. Para mais detalhes, ver Metri (2014, capítulos 3 e 4).

as que aumentaram foram as procedentes da Europa Ocidental e do Japão, parte do território monetário dólar (Maddison, 1998, p. 89).

É possível encontrar também evidências de uma utilização mais difundida de práticas de endividamento (em moeda estrangeira, dólares sobretudo) pelo governo chinês com países ocidentais a partir da década de 1970, em função de seus problemas de escassez de divisas (dólares) e das dificuldades em se seguir comercializando com os soviéticos desde o início da década de 1960.

> *Currency shortages and balance-of-payments problems may also have pushed Peking toward adoption of Western deferred-payments practices. An increasing proportion of Chinese energy-equipment purchases have been on a deferred basis. The terms vary, but usually include a down payment or series of down payments of from 10 to 30 percent of the total contract price. The PRC then pays over a five-year period after delivery, at an annual interest rate of 6-7 percent* (Woodard, 1980, p. 75).

Da mesma forma, é possível encontrar informações relativas às necessidades chinesas de exportar para países do "bloco capitalista" de modo a viabilizar (por meio da aquisição de dólares sobretudo) as importações provenientes deste mesmo conjunto de países. "*There is also some evidence that Peking was counting on rising crude oil exports to Japan to cover the cost of imported energy-production equipments*" (Woodard, 1980, p. 75).

No que diz respeito à União Soviética, os dados referentes as suas relações econômicas internacionais nas décadas de 1960-70 mostram que, depois de inaugurada a diplomacia triangular, o padrão de comércio exterior soviético alterou-se, tendo como efeito indireto a necessidade de o país operar efetivamente em dólares para assim aproveitar as oportunidades decorrentes do afrouxamento dos embargos econômicos. A balança comercial da União Soviética para máquinas e equipamentos com os países capitalistas (pertencentes ao território monetário dólar), em 1961, apresentou pequeno déficit de US$ 2.092 milhões; em 1965, este praticamente se manteve, US$ 2.039 milhões; em 1970, o déficit alcançou o valor de US$ 3.709 milhões; e, em 1975, mais do que triplicou, alcançando o patamar de US$ 12.309 milhões. Serrano e Mazat (2013, p. 805). A passagem a seguir expõe a consolidação da União Soviética no território monetário dólar, a partir dos anos de 1970, ou seja, o início de sua utilização difundida da moeda dos Estados Unidos em suas relações internacionais.

> Com a necessidade crescente de importar dos países capitalistas produtos agrícolas (principalmente trigo), alguns bens de consumo, tecnologia, insumos e bens de capital, o padrão de comércio exterior da URSS começou a mudar drasticamente durante os anos 1970. Porém, as importações soviéticas dos países capitalistas eram fundamentalmente limitadas pela dificuldade de financiar essas importações crescentes em dólar e outras moedas-chave dos países capitalistas. A crise do petróleo de 1973, caracterizada pela quadruplicação dos preços internacionais em dólar

> do petróleo, forneceu os meios para financiar a forte expansão das importações que se seguiu (Serrano e Mazat, 2013, p. 807).

Em resumo, a conjuntura geopolítica dos anos de 1960, marcada por uma intensa pressão competitiva entre as grandes potências, levou os Estados Unidos a uma reformulação de sua política externa, cujos efeitos (da distensão) implicaram, também, a inserção efetiva da China e da União Soviética no território monetário dólar, assim como a sua decisão de ruptura unilateral dos Acordos de Bretton Woods.

O que não estava claro naquele momento, contudo, era a estratégia dos Estados Unidos em defesa da primazia do dólar pós-Bretton Woods. Como será visto na próxima seção, esta não se baseou na reconstrução de seu valor em relação ao ouro, nem na busca por credibilidade e reputação de seu governo ou, ainda, no aproveitamento das vantagens atribuídas ao dólar pelos agentes de mercados e/ou pelos demais Estados, como sugerem as perspectivas de viés de mercado, instrumental ou geopolítica, características do debate da Economia Política Internacional, descrito anteriormente. A hipótese é a de que sua estratégia apoiou-se no poder de os Estados Unidos compelirem os demais estados a utilizarem-na.

4 A ESTRATÉGIA DE DEFESA DO DÓLAR: A ARÁBIA SAUDITA E A "PRECIFICAÇÃO" DO PETRÓLEO

Durante os anos de 1960, os Estados Unidos apresentaram saldos positivos em transações correntes e na balança comercial. A liquidez internacional, portanto, não provinha deste canal, mas de sua conta de capitais, por meio do que Charles Kindleberger denominou de processo de intermediação financeira internacional. "*It [United States] had been engaged in international financial intermediation, lending long and borrowing short, providing liquidity to the world*" (Kindleberger, 1987, p. 43).

No entanto, os euromercados intensificavam a multiplicação dos meios de pagamento em dólares fora do controle do Federal Reserve Board (Fed), exacerbando ainda mais a expansão da liquidez do sistema. Como resultado, houve um crescimento desproporcional na relação entre os ativos denominados em dólares no mundo e as reservas de ouro dos Estados Unidos, o que se transformou em uma fonte de instabilidade e pressão especulativa sobre a paridade dólar-ouro.[24]

24. Apesar de contrapor a interpretação de Robert Triffin sobre o processo de criação de liquidez baseado nos déficits do Balanço de Pagamentos dos Estados Unidos, Charles Kindleberger chegou à mesma conclusão do Dilema de Triffin: de que o estoque de reservas de ouro, para se evitar crises, deveria, sim, acompanhar em alguma proporção o crescimento dos meios de pagamentos em dólares do sistema internacional. Em suas palavras, "In the late 1950s, Robert Triffin worried about what would happen to world liquidity when the United States corrected its 'liquidity deficit', and new gold production went into hoarding. (…) Others countered that the liquidity definition of equilibrium in the U.S. Balance of payments was strong misleading. Banking centres were not, in this view, in deficit when they lent long and borrowed short, providing liquidity to the rest of the world. The United States, in effect, was acting as a bank, and banks were not in disequilibrium when their deposits rose each year along with loans (Despres, Kindleberger, and Salant, 1965 [1981]). This view made a solid point but was too optimistic; along with increases in loans and deposits, banks need a parallel rise of reserves. Given the loss the confidence, however, new gold was sold to hoarders, and central banks took additions to reserves in and even converted dollars into gold – a case of Gresham's law at work" (Kindleberger, 1993, p. 453).

Essas contradições inerentes ao modo de funcionamento do regime monetário de Bretton Woods, decorrentes da estratégia geopolítica estadunidense e do próprio sucesso da reconstrução das áreas prioritárias aos Estados Unidos na Guerra Fria, foram enfrentadas de diferentes formas ao longo dos anos 1970.

Em 1961, por causa das pressões no preço de mercado do ouro, os países do centro criaram o *Gold Pool*. Um compromisso de seus bancos centrais em não converterem dólares de suas reservas em ouro. O acordo funcionou bem por algum tempo. No entanto, em julho de 1967, a França abandonou o acordo, no contexto de sua política externa pan-europeia, um ano após retirar-se do comando militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), obrigando os Estados Unidos a aumentarem sua participação. Porém, com a crise da libra em novembro 1967, as pressões no mercado cresceram, e a decisão de se permitir ajustar o mercado por meio de alterações no preço do metal em transações privadas, na primavera de 1968, tornou as perdas de ouro dos Estados Unidos excessivas e, com efeito, ocorreu o colapso do "*Gold Pool*".

Outra prática bastante utilizada naqueles anos foram os *swaps* cambiais. De 1962 até 1971, "Os bancos centrais mais importantes negociariam um acordo de '*swap*' estabelecendo que eles conservariam temporariamente saldos de moedas fracas, em vez de exigir a conversão das mesmas em ouro" (Eichengreen, 1996, p. 168).

Uma terceira linha de atuação foi a de ampliação dos controles de capitais dentro dos Estados Unidos. Ao longo da década, as autoridades monetárias reforçaram esses controles a fim de proteger a paridade dólar-ouro de ataques especulativos. Implementaram os impostos de equalização de juros, em setembro de 1964, e também as restrições de transferências de recursos de bancos e empresas para o exterior, arrochadas em 1965, sobretudo, a partir do crescente envolvimento dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã.

Por fim, cabe mencionar também os Direitos Especiais de Saque (DES, doravante) no Fundo Monetário Internacional (FMI), discutidos desde 1964 e criados, de fato, em 1968. Como a expansão das quotas dos países membros não acompanhou o crescimento da economia mundial desde o pós-Guerra, a capacidade de atuação do Fundo ficou comprometida. Para contornar isso, criaram e distribuíram entre os membros ativos internacionais de reservas, os DES, na proporção de suas respectivas cotas no Fundo. Esses são ativos suplementares de reserva em moeda estrangeira definidas e mantidas pelo FMI. Seu valor é baseado em uma cesta de moedas internacionais revistos pelo FMI a cada cinco anos. Tratou-se de um esforço para completar um déficit de ativos de reserva cambial preferenciais, com a vantagem de não ampliar ainda mais a liquidez em dólares do sistema.

E resumo, do ponto de vista dos interesses deste trabalho, deve-se observar que nenhuma dessas iniciativas procurou ajustar a política externa dos

Estados Unidos às contradições do modo de operação do sistema monetário internacional, visando ao seu "bom" ou "justo" funcionamento. Ao contrário, seguiu remendando e contornando suas contradições até o momento em que a reformulação da estratégia da política externa dos Estados Unidos implicasse o abandono dos compromissos consagrados em Breton Woods.

Nesse sentido, propostas de reforma do sistema monetário internacional, que questionassem a primazia do dólar, com o objetivo de equacionar suas contradições, foram bloqueadas pelas autoridades norte-americanas. Uma das mais importantes ocorreu dentro do próprio Estados Unidos. No final de julho de 1971, antes de se reunirem com o presidente Richard Nixon e o Secretário do Tesouro John Connally em Camp David, entre os dias 13 e 15 de agosto de 1971, Arthur Burns, presidente do Fed, e Paul Vocker, então subsecretário para assuntos monetários internacionais, receberam de Robert Solomon, diretor do Fed, uma proposta para contornar as contradições do sistema internacional e seus efeitos sobre a economia dos Estados Unidos. O próprio Solomon a descreveu:

> *I recommended that the United States propose serious immediate study of reform of the international monetary system in which all international reserve assets would be consolidated into a single new asset, a 'super SDR'. In essence the United States would be offering to give up the reserve currency role of the dollar, in exchange we could expect greater cooperation from other countries in revaluing their currencies and in agreeing to arrangements on trade and defense matters. Once the reform had been carried out, the United States would no longer be constrained from devaluing the dollar* (Solomon, 1982, p. 183-184).

Ainda de acordo com Solomon, sua proposta não despertou "entusiasmo" do secretário Connally.[25] Muito embora tenha sido derrotada internamente, a proposta de Solomon passou a circular em diversas mesas de negociações internacionais.

Como visto, o abandono unilateral dos compromissos de Bretton Woods em 15 de agosto de1971 ocorreu depois que a orientação da política externa dos Estados Unidos para a Guerra Fria havia se alterado; quando os antigos parceiros haviam se transformado em novos competidores; e quando o bloco comunista já havia dado os primeiros passos para dentro do sistema dólar de pagamentos.

Após os eventos de 1971, a fim de evitar uma mudança na hierarquia monetária internacional, o governo Nixon estabeleceu o centro de sua estratégia defensiva: iniciou conversações de alto escalão com a Arábia Saudita para garantir que os preços de vendas internacionais do petróleo manter-se-iam denominados

25. Talvez, como disse Peter Kenen, pesquisador sênior de Economia Internacional do Conselho de Relações Exteriores dos Estados Unidos, "No one country was large enough to blackmail Washington by demanding gold for dollars, but each was large enough to fear that actions could undermine the monetary system" (Solomon, 1982, p. 1984).

apenas em dólares, a despeito de seu comportamento nos mercados de câmbio.[26] Isso porque o petróleo estava no centro da matriz energética das forças armadas, dos transportes em geral, além de seus derivados fazerem parte das mais diferentes cadeias produtivas e, com efeito, do desenvolvimento econômico em geral.

Por um lado, a preservação da cotação em dólares do petróleo exportado, a partir do centro de gravidade da produção mundial, impunha, com efeito, constrangimentos a grande parte dos países, sobretudo aos que possuíam necessidades de importação de petróleo. Como resultado, tal movimento acabava por obrigar esses países a "precificarem" em dólares seus produtos de exportação de modo a viabilizar seu abastecimento de petróleo e seu comércio exterior em geral.

Por outro lado, grande parte da capacidade de os Estados Unidos compelirem a Arábia Saudita a "precificar" a exportação de seu petróleo em dólares assentava-se no fato de que os Estados Unidos, desde a Segunda Guerra Mundial, estabeleceram sua presença militar efetiva na península. Segurança, estabilidade e acesso ao petróleo permanecem como prioridades dos norte-americanos na região.[27]

Contudo, com a desvalorização do dólar entre 1971 e 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) iniciou debates a fim de recompor suas perdas por meio dos aumentos do preço internacional do petróleo, ou da renegociação dos acordos de concessão e exploração. Em maio de 1973, ainda antes do 1º choque do petróleo, um grupo de políticos e banqueiros internacionais reuniu-se em Saltjobaden, na Suécia. (Engdahl, 1992, p. 130). Não se buscava na ocasião a costura de uma ação defensiva para se evitar a subida do preço do barril de petróleo, "*but rather to plan how to manage the about-to-be-created flood of oil* ***dollars****, a process U.S. Secretary of State Kissinger later called 'recycling the petrodollar flows*'" (Clark, 2005, p. 130, grifo do autor).

Tratava-se de um jogo diplomático que, antes mesmo do choque de preços, propunha-se articular: as receitas da Opep derivadas da elevação dos preços; oportunidades de ganhos aos bancos dos Estados Unidos e Inglaterra (via euromercados); e a preservação do dólar como a moeda de cotação do petróleo saudita exportado. "*Kissinger, Bennett, and Mulford helped orchestrate the secret financial arrangement with SAMA (Saudi Arabian Monetary Agency) that creatively transformed the high oil prices of*

26. Essa ação diplomática ocorreu simultaneamente às garantidas dadas, mas não cumpridas, por Washington, a seus aliados europeus e japoneses de que não negociaria unilateralmente um novo arranjo monetário internacional. (Clark, 2005, p. 20).

27. *The other main American interest was maintaining the region's security and stability by strengthening the internal security and stability of the friendly states in the area"* (Odah, 1988, p. 121). Também era prioridade o acesso dos Estados Unidos às reservas sauditas. "*In 1972, Ahrnad Zaki Yamani, Saudi oil minister, called for an agreement with the United States to 'guarantee the United States a continuous flow of oil'*" (Odah, 1988, p. 120).

1973–1974 to the direct benefit of the US Federal Reserve Banks and the Bank of England" (Clark, 2005, p. 21).[28]

No final de 1973, a Guerra do Yon Kippur deflagrou a decisão de elevar o preço do petróleo, que praticamente quadruplicou entre outubro de 1973 e março 1974. Conforme negociado ainda no início de 1974, consolidou-se então o acordo de Reciclagem dos Fluxos de Petrodólares. "*That year Saudi government secretly purchased $2.5 billion in US Treasuries bills with their oil surplus funds, and a few years later Treasury Secretary Blumental cut a secret deal with the Saudis to ensure that Opec would continue* ***to price oil in dollars only***" (Clark, 2005, p. 20, grifo do autor).[29]

Em termos gerais, o esquema de reciclagem operava com base na aplicação pela Arábia Saudita e por outros produtores da Opep de seus excedentes em bancos norte-americanos e britânicos, que, em seguida, emprestavam-nos por meio de títulos ou diretamente a governos com necessidades de financiamento externo. No caso da Arábia Saudita, contudo, as aplicações concentravam-se em títulos públicos dos Estados Unidos, sem a divulgação da posição de investimento saudita e por meio de operações secretas denominadas "*add-ons*".

> *The 'add-ons' were a new facility specifically created by Treasury to accommodate the large Saudi purchases of Treasuries securities. (…) If the Saudis wanted theses securities, they would be allowed to purchase them at a prearranged price, without having to bid in a public auction, where American investors would later purchase these same securities* (Emerson, 1985, p. 318).

Ademais, a elevação do preço do petróleo aumentou as necessidades de importações de muitos países e, com isto, foram solicitados "(...) *huge loans from the International Monetary Fund – debts to be paid entirely in* ***dollars***" (Clark, 2005, p. 22, grifo do autor). Tal fato reforçava ainda mais a posição da moeda norte-americana no sistema. Se, em 1971, o ouro representava cerca de 50% dos ativos de reserva internacional, depois de 1971, as moedas nacionais passaram a representar cerca de 95% dos ativos de reserva. Destaque para o dólar que se tornou a principal reserva para a maioria dos países, inclusive para União Soviética e China (Clark, 2005, p. 22).

---

28. David Mulford, entre 1970 a 1974, foi chefe do Grupo Financeiro Internacional White Weld em Nova York. Jack Franklin Bennett, entre 1971 a 1975, serviu junto ao Secretário Tesouro dos Estados Unidos, John Connolly. Sucedeu Paul Volcker como subsecretário do Tesouro para Assuntos Monetários de 1974 a 1975.

29. Segundo Engdahl, "*The U.S. Treasury (…) had established a secret accord with the Saudi Arabian Monetary Agency, SAMA, finalized in a February 1975 memo from U.S. Assistant Treasury Secretary Jack F. Bennett to Secretary of State Kissinger. Under the terms of the agreement, a sizeable part of the huge new Saudi oil revenue windfall was to be invested in financing the U.S. government deficits. A young Wall Street investment banker with the leading London-based Eurobond firm of White Weld & Co., David Mulford, was sent to Saudi Arabia to become the principal 'investment adviser' to SAMA; he was to guide the Saudi petrodollar investments to the correct banks, naturally in London and New York*" (Engdahl, 1992, p. 137). Segundo Spiro, "*In July (1974), William Simon made a trip to the Middle East (...). There he completed an agreement to offer the Saudi Arabian Monetary Agency an "add-on" arrangement, by which the United States government undertook to sell a SAMA treasuries obligations out side of the normal auctions held by the New York Fed. This was not the only agreement that Simon reached with the Saudis, and, indeed, his trip represented a culmination of previous negotiation* (Spiro, 1999, p. 107).

O processo de reciclagem dos petrodólares não ocorreu sem críticas e contestações de outros países, sobretudo da Europa Ocidental.

> *The first such proposal had been put forward in January 1974 by the new IMF managing director, Johannes Witteveen, who had argued that public recycling of petrodollars [através do FMI] would ensure that the process took place equitably and prudently. Although the idea was strongly supported by west European governments, the United States refused to give it serious consideration, and only a small facility within the IMF was created in june 1974* (Helleiner, 1994, p. 111).

No âmbito da Opep, também havia contestações. Discutiam-se três propostas alternativas à moeda norte-americana como a de denominação do petróleo exportado. A primeira (*Geneva II Basket*) baseava-se na cesta de moedas de dez países, os membros do Banco de Compensações Internacionais (da sigla em inglês Bank for International Settlements – BIS), mais Suíça e Áustria. A segunda (*strong currency basket*) envolvia um grupo restrito de moedas, as mais valorizadas. Por fim, existia ainda o resgate da proposta de Robert Solomon, a de utilização dos DES emitidos pelo FMI. Em julho de 1975, "*Opec had reached consensus on pegging the price of oil to SDRs (…). Opec discussions on pegging the price of oil to different currencies were never made public, but they were apparently made known to the U. S. Department of the Treasuries*" (Spiro, 1999, p. 122).

As tensões prosseguiram. Como antes, os Estados Unidos já haviam manifestado até onde ia sua disposição em agir quando se tratava da Arábia Saudita.

> *The American administration and some influential journalists began to voice the possibility of the need to seize the oilfields in the peninsula. In January 1975, Henry Kissinger, Secretary of State, stated that the United States "would consider using military force in the Middle East under circumstances of grave emergency* (Odah, 1988, p. 130).

Nesse contexto, os sauditas boicotaram a iniciativa no âmbito da Opep e mantiveram a "precificação" do seu petróleo em dólares, assim como a reciclagem dos petrodólares, apesar da pressão dos demais países membros.

> *In reality, the American contingency plan to seize Saudi oilfields was part of Kissinger's overall strategy, which linked diplomacy with the threat of force to achieve American objectives in the area. This explains why the Saudis did not react very strongly to this threat, stating simply that they would destroy their wells if any military action occurred. Nevertheless, the threat showed that the United States government would intervene to protect not the Saudi Arabian regime, but the oilfields* (Odah, 1988, p. 131).

Em 1977, as operações secretas "*add-ons*" com os sauditas despertaram preocupações dentro dos Estados Unidos, por conta das potenciais pressões sobre a política externa que pudessem ocasionar a concentração de aplicações sauditas nos bancos norte-americanos. Para alguns, havia receio de que os Estados Unidos ficassem reféns dos interesses sauditas e não o contrário. Não interpretavam a

reciclagem como uma imposição dos Estados Unidos sobre a Arábia Saudita, mas, sim, como uma escolha desta, que poderia ser revista a qualquer momento.

Diante desse receio, crescentes foram as tentativas de congressistas para disporem de informações sobre as posições dos investidores árabes e da Opep nos Estados Unidos. De acordo com o relatório de investigações do subcomitê sobre corporações multinacionais do Senado dos Estados Unidos, "*In the event of another major of hostilities int the Middle East, in which the United States and Saudi Arabia are likely to find themselves on opposite sides, can one be sure that they will continue to act in the best interest of the Western financial system?*" (Emerson, 1985, p. 321). No entanto, durante anos, o Tesouro dos Estados Unidos e a Casa Branca lograram evitar que parte significativa da documentação solicitada se tornasse pública. Essa disputa arrastou-se e somente depois de um veto presidencial em 1982, o subcomitê do Senado decidiu publicar apenas sumários, preservando o caráter sigiloso das informações que envolviam os acordos de reciclagem do petróleo (Emerson, 1989, p. 321-328).

De dezembro de 1977 e setembro de 1978, a paridade de poder de compra relativa dos ativos da Opep denominados em dólar caiu em 40%. Em março de 1978, ocorreram conversas entre o Kuwait e a Arábia Saudita para, de novo, não apenas diversificarem mais suas reservas, como também para alterar a unidade de conta do petróleo exportado. A Agência Central de Inteligência (CIA) monitorava as ações da Sama no que denominou de "*a modest diversification program, converting small amounts of dollars into other currencies*" (Spiro, 1999, p. 123). No entanto, diferente do que dizia o relatório da CIA, os movimentos eram mais do que modestos. No final de 1978, "*Sama, according them, was preparing to engage in a massive shift to Deutshe marks and yen*." (Spiro, 1999, p. 123). O Kuwait tinha as mesmas intenções, embora suas reservas já se encontrassem mais diversificadas. O "movimento" ganhou outras adesões. Em setembro de 1978, "*a Soviet move out of the dollar and into the DeDeutsche mark*" (Spiro, 1999, p. 119).[30]

Para contornar a situação, os Estados Unidos agiram mais uma vez sobre a Arábia Saudita. Nas reuniões de 1978 do FMI, para revisão da distribuição de votos e das contribuições, os Estados Unidos manobraram para ampliação dos participantes, mas sem que o próprio Estados Unidos perdesse o seu poder de veto pleno. De fato, eles conseguiram. Embora sua participação nos votos do FMI tenha caído de 30%, em 1949, para 25%, em 1959, e para 19,52%, em 1978, as questões principais do Fundo, no entanto, só podiam ser aprovadas com base em uma elevada maioria: de 80%, antes de 1978, para 85%, depois. Os Estados Unidos mantiveram seu poder de veto e acomodaram uma maior participação de outros países no FMI.

30. Isso revela que, de fato, a URSS já operava em grande medida com base em dólares em suas transações internacionais.

Procurava-se aumentar a participação dos sauditas no FMI, ao mesmo tempo em que eles abandonavam a ideia de utilizar os DES para "precificar" suas exportações. Outra vez, haviam sido contornadas as iniciativas contra o dólar na Opep. "*Thus an important part of the compromise was to give Saudi Arabia more voting power so long as the United States did not lose voting power and so long as* ***the Saudis prevented Opec from shifting the price of oil out of dollars***" (Spiro, 1999, p. 105, grifo do autor).

As revisões do Fundo levaram em conta alguns dos novos eixos da política externa dos Estados Unidos inaugurada por Nixon. A participação saudita no Fundo aumentou em 350% e foi dado à China um novo papel, pois esta herdou a quota de Taiwan, acrescida de um aumento de 327% em sua participação.[31]

Em resumo, os Estados Unidos lograram manter sua moeda nacional como a de referência internacional a despeito de sua tendência à desvalorização ao longo da década de 1970. Para tanto, foram estratégicas as posições militares dos Estados Unidos na Arábia Saudita e seu poder de veto no âmbito das organizações multilaterais, FMI, sobretudo, por eles criadas no imediato pós-guerra.

5 CONCLUSÃO

A década de 1960 caracterizou-se por um aumento da pressão competitiva entre as principais potências do sistema e, com efeito, por um acirramento de suas rivalidades, destaque para as relações sino-soviéticas. Nesse contexto, as autoridades estadunidenses diagnosticaram um esgotamento de parte da estratégia de sua política externa de contenção da União Soviética. Para retomar sua iniciativa estratégica, inauguram, em 1969, uma diplomacia triangular de distensão com as potências comunistas, União Soviética e China. Isso permitiu que esses dois países dessem seus primeiros passos efetivos para dentro do território monetário dólar, consolidando-se nesse sentido ao longo dos anos de 1970.

Por outro lado, a arquitetura monetária de Bretton Woods não se adequava mais às novas linhas da política externa dos Estados Unidos. Por essa razão, alteraram suas relações com seus antigos aliados estratégicos (Europa e Japão), redefinindo-os como competidores no campo econômico, como também romperam com o sistema de taxas de câmbio estáveis entre as principais moedas internacionais.

Ao longo da década de 1970, o centro da estratégia de defesa do dólar como a moeda de referência internacional após a ruptura unilateral da paridade do dólar-ouro foi o petróleo exportado pelos países da Opep, em particular a Arábia Saudita. O controle e a presença militar nesta garantiu que a cotação do petróleo exportado seguisse sendo feita em dólares a despeito do comportamento da moeda estadunidense nos mercados de câmbio. A isso estiveram associados

31. Para mais detalhes, ver Spiro (1999, p. 105).

os choques de preço do petróleo, de modo a recompor as perdas da renda do petróleo, em razão da desvalorização do dólar, e a reciclagem dos recursos acumulados pelos países exportadores no sistema financeiro que operava em dólares, acomodando assim os interesses dos Estados Unidos em defesa de sua moeda na hierarquia monetária internacional, os interesses dos países exportadores de petróleo, assim como dos grandes bancos e das corporações do setor de petróleo estadunidenses e britânicos.

Ademais, a preservação e a utilização do poder de veto dos Estados Unidos dentro do FMI serviram para bloquear iniciativas de reforma do sistema monetário internacional no âmbito do referido organismo multilateral e para impedir as propostas de substituição do dólar pelos DES como moeda de referência internacional e para não permitir que os petrodólares fossem drenados e reciclados via FMI.

Ao final, preservou-se também a centralidade de seu sistema financeiro nacional e das praças financeiras globais que operavam em dólar (caso da *city* londrina) como os mais importantes centros financeiros globais, uma vez que operavam com base na moeda de referência internacional.

REFERÊNCIAS

CLARK, W. R. **Petrodollar warfare**: oil, Iraq and the future of the dollar. Canada: New Society Publisher, Gabriola Island, 2005.

COHEN, B. J. **The geography of money**. Cornell University Press, Ithaca, 1998.

DALLEK, R. **Nixon e Kissinger**: parceiros no poder. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

EICHENGREEN, B. J. **A globalização do capital**. São Paulo: Editora 34, 2000.

EMERSON, S. **The American House Saud.** New York: Franklin Watts, 1985.

ENGDAHL, W. **A century of war**: anglo-american oil politics and the new world order. Revised Edition. Pluto Press, 2004.

GRZYBOWSKI, K. **Control of U.S.** Trade with China: an overview, 38. Law and Contemporary Problems 175-181. Summer 1973. Disponível em: <http://goo.gl/u8ZeS3>.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance**: from Bretton Woods to the 1990s. Cornell University Press, 1994.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos**: o breve século XX – 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAMES, H. **International monetary cooperation since Bretton Woods.** New York: Oxford University Press, 1996.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KILSZTAJN, S. O Acordo de Bretton Woods e a evidência histórica. O sistema financeiro no pós-guerra. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 4, out./dez. 1989.

KINDLEBERGER, C. P. **International capital movements.** Cambridge University Press, 1987.

KINDLEBERGER, C. P. **A financial history of Western Europe**. Oxford University Press, 1993.

KIRSHINER, J. **Currency and Coercion**: the political economy of international monetary power. Princeton University Press, Princeton, 1995.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. Gradiva, Lisboa, 2007.

_____. **Sobre a China.** Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.

KNAPP, G. F. **The state theory of money**. San Diego/CA: Simon Publications, 2003.

MADDISON, A. **Chinese economic performance in the long run**. OCDE, 1998.

McKINNON, R. **Exchange rates under the East Asian dollar standard**: living with conflited virtue. Cambridge: MIT Press, 2005.

MELLO, L. I. A. **Quem tem medo da geopolítica?** São Paulo: Hucitec Editora, v. 2, 2011.

METRI, M. A ascensão do dólar e a resistência da libra: uma disputa político-diplomática. **Revista Tempo do Mundo**, v. 1, p. 65-92, 2015.

_____. **Poder, riqueza e moeda na Europa Medieval**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

METRI, M. O processo de internacionalização da libra. *In*: I SIMPORI DA UERJ. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

NIXON, R. (1971). **Address to the nation outlining a new economic policy**: "the challenge of peace". Aug. 15, 1971. Disponível em: <http://goo.gl/UekHZI>. Acesso em: 30 mar. 2015.

ODAH, S. O. **Saudi-american Relations 1968-78**: a study in ambiguity. Thesis of Doctor of Philosophy, International Studies Unit, University of Salford, 1988. Disponível em: <http://goo.gl/R9AbPQ> Acesso em: 20 ago. 2015.

SERRANO, F. & MAZAT, N. A potência vulnerável: padrões de investimento e mudança estrutural da União Soviética à Federação Russa. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008)**: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v. 2, 2013.

SPIRO, E. D. **The hidden hand of American Hegemony**: petrodollar recycling and international markets. Londres: Cornell University Press, 1999.

SWIFT, J. **The palgrave concise historical atlas of the cold war**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

WOODARD, K. **The international energy relations of China**. California: Stanford University Press, 1980.

ECONOMIC SANCTIONS AS POLITICAL INSTRUMENT IN INTERNATIONAL RELATIONS: THE CASE OF THE RUSSIAN FEDERATION[1]

Lenina Pomeranz[2]

The main goal of this paper is to evaluate the impact of the application of economic sanctions against the Russian Federation, taking as reference a broader frame of analysis arisen from: the negotiations under way between the United States of America (USA) and Iran on the suspension of the economic sanctions applied against Iran; and between the USA and Cuba, in order to reestablish diplomatic relations between both countries. The intention was to analyze the meaning of economic sanctions, how they are understood and the economic, financial and social costs implied as well as their effectiveness, especially viewed from the maintenance of piece in a world perspective.

The general conclusions are that the application of economic sanctions against Iran and Cuba, even with different goals, produced sufficient impact during the long time of their application, resulting in economic losses, great people's suffering and relative isolation of both countries. However, it did not achieve the intended goals previously defined as basis for their application. In the case of the Russian Federation, the sanctions continue to be applied, but within negotiations on the subject, that constitutes de justification for their application, the civil war in Ukraine. The basis of negotiation are the so-called the Minsk Protocols I and II (appendix to the article), signed by representatives of the Russian Federation, Ukraine, the Ukrainian republics in conflict with the Ukrainian government – Donetz and Lugansk – and the OSCE. In all three cases, diplomacy and negotiations were confirmed as the best way to solve conflicts.

Keywords: international relations; economic sanctions; Russian Federation; Iran; Cuba.

SANÇÕES ECONÔMICAS COMO INSTRUMENTO POLÍTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DA FEDERAÇÃO RUSSA

O objetivo central deste artigo é o de discutir a aplicação das sanções econômicas contra a Federação da Rússia, em um quadro de abrangência mais amplo surgido com as negociações realizadas quase que concomitantemente entre os Estados Unidos e o Irã para a suspensão das sanções econômicas aplicadas ao país; e entre os Estados Unidos e Cuba, para o restabelecimento de relações diplomáticas e uma futura suspensão do embargo econômico aplicados ao país. A maior abrangência refere-se, também, à própria percepção do sentido das sanções econômicas, como são entendidas, qual papel desempenham nas relações internacionais e, finalmente, quais são os custos de sua aplicação, frente aos resultados alcançados.

As conclusões gerais registradas no texto são as de que as sanções econômicas contra Irã e Cuba produziram suficiente impacto durante o longo período de sua aplicação, resultando em prejuízos econômicos, na piora das condições de vida da população e em um relativo isolamento de ambos os países; mas sem alcançar os propósitos previamente definidos com a sua aplicação. No caso da Federação da Rússia, as sanções continuam sendo aplicadas, mas as razões que justificariam

1. Text presented on the 20 Years of the Arnoldshain Seminar *20 Years of Challenges and Integrations, Globalizations and Development*, that took place between September 14th and 18th, 2015, in Frankfurt and Arnoldshain/Taunus, Germany. Updated for publication in this Journal.

2. Professora associada livre docente da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

a sua aplicação estavam sendo objeto de negociações, com base nos tratados de Minsk I e II, assinados por representantes da Federação Russa, da Ucrânia, das repúblicas ucranianas de Donetz e Lugansk e da OSCE. O artigo traz anexo dos referidos tratados. Em todos os três casos, a diplomacia mostrou-se como o melhor caminho para a solução dos conflitos.

Palavras-chave: relações internacionais; sanções econômicas; Federação da Rússia; Irã; Cuba.

SANCIONES ECONÔMICAS COMO INSTRUMENTO POLÍTICO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: EL CASO DE LA FEDERACIÓN RUSA

El objetivo de este texto es evaluar el impacto de la aplicación de sanciones económicas contra la Federación Rusa, en el marco más amplio de referencias que proporciona las negociaciones entre los Estados Unidos y Irán sobre la suspensión de las sanciones económicas aplicadas contra Irán y entre los Estados Unidos y Cuba, para reanudar las relaciones diplomáticas entre los dos países. La intención fue analizar el sentido de las sanciones económicas, como son entendidas, los costos económicos, financieros y sociales resultantes, además de su eficiencia desde el punto de vista de la manutención de la paz en el mundo.

Las conclusiones generales presentadas en relación a Irán y Cuba son que hubo impacto suficiente durante su aplicación, tal como prejudicios económicos considerables, sufrimiento de sus populaciones y relativo aislamiento político de los dos países. Pero sin alcanzar resultados en cuanto a los objetivos previamente definidos. En el caso de la Federación Rusa, las sanciones continúan a ser aplicadas, pero em medio a negociaciones sobre la razón evocada como justificación para su aplicación, la guerra civil en Ucrania. Las bases de tales negociaciones son los llamados Protocolos de Minsk I e II (en anexo al artículo), firmados por representantes de la Federación Rusa, Ucrania, las repúblicas em conflicto con el gobierno de Ucrania – Donetz e Lugansk – y el OSCE. En todos los tres casos, la diplomacia y las negociaciones se confirmaron como el mejor camino para la solución de los conflictos.

Palabras-clave: relaciones internacionales; sanciones económicas; Federación Rusa; Irán; Cuba.

JEL: F50; F51.

1 INTRODUCTION

International economic sanctions constitute a lively issue on contemporary international relations. Negotiations are nowadays being conducted to eliminate the economic sanctions enacted against Iran and, even not so clearly, against the economic embargo imposed on Cuba. At the same time, economic and financial sanctions are being applied to Russia.

The objectives of the sanctions, in these three cases are different one to another, as well as their treatments and the results obtained. It seems to be so in general with the application of sanctions in international relations, according to researchers of the subject: though economic sanctions have been increasingly used as a political instrument along the 20th century, especially after the 1970's, the cases of countries that have been subjected to them are so diversified, that it is difficult to come to

general conclusions or to elaborate theories.[3] Nevertheless, international economic sanctions continue to be a relevant issue, due to the goals they intent to achieve, the economic, financial and social costs implied and their effectiveness, especially viewed from the maintenance of peace in a world perspective. As so, they merit a reflection, looking at the cases referred above.

The central intention of this paper is to reflect on the ongoing application of economic sanctions against the Russian Federation, for this country is the main subject of research of the author. But it will also examine the cases of Iran and Cuba, to serve as a means of comparison. These reflections are made after an introduction on some theoretical aspects related to international economic sanctions, their meaning, how they are understood and what role they are called to play in international relations. So, the theoretical aspects are dealt in the first chapter. The cases of Iran and Cuba occupy chapter two. The case of the Russian Federation occupies chapter three. To finalize, conclusions will be presented.

2 THE INTERNATIONAL ECONOMIC SANCTIONS AS POLITICAL INSTRUMENT IN INTERNACIONAL RELATIONS

International economic sanctions are treated as an instrument of international policy or as a judicial tool utilized to combat acts that are considered incompatible with the prescriptions of international law. International economic sanctions are indicated as a half-way between peace and war, strength and tolerance, armed conflict and diplomatic pending.[4] Hufbauer and Schott define economic sanctions to mean the deliberate government-inspired withdrawal, or threat of withdrawal, of customary trade or financial relations, by customary meaning the level that would probably have occurred in the absence of sanctions.[5] When used to achieve foreign political goals, the same authors define foreign policy goals to encompass changes actually and purportedly sought by the country that impose sanctions (sender) in the behavior of the state on which sanctions are imposed (target).[6],[7] Considering the fact that the sanctions are usually imposed by more than one country or by an international institution aggregating various countries, the definition may be modified to "changes actually and purportedly sought by a number of countries or by institutions congregating various senders countries in the behavior of the target country".[8]

3. (Hufbauer and Schott, 1985).
4. See in: Valério, 2013.
5. Hufbauer and Schott, 1985.
6. *Ibidem*.
7. Sender and target countries are nominations introduced by these authors.
8. There is a considerable literature on the theoretical aspects of international economic sanctions. As these aspects are not the main objective of this paper, the choice was made to use a classical reference on the subject (Hufbauer and Schott) and a Brazilian author (Valério). Both are mainly used to supply the concepts for the case analysis.

These definitions pose some questions that are relevant to the discussion of the objectives, the costs and the effectiveness of the imposition of sanctions.

First, the question of international policy. Besides the definition of who formulates international policy, there is also, when associated with the above definition of foreign political goals, the need to understand the current international economic and political configuration. The real world, after the demise of the Soviet Union and the break of the so called socialist field, is shaped by the globalization of economic and political relations and the conflicting interests of its actors, demanding them a compatible behavior to defend these interests, in a multilateral political system. Alliances are established to do it, be they – or not – institutionalized in pacts or/and associations, in this case usually on regional bases. What is at play then, is not a single international policy, but a policy of geopolitical interests, which has at its centre the fight for the political hegemony or leadership in international affairs. It is exactly this fight that defines the arena where international economic sanctions are applied, unilaterally – by one country – or multilaterally – by a group of allied countries.

The second question concerns the application of sanctions to countries that violate the international law. Theoretically, according to Valério[9], the power to establish these sanctions lies on the fact that judicial norms define the rights and duties of the international subjects, destined to assure harmony in the international society and the pacific resolutions of international conflicts. The international subject that fails to comply with the fulfillment of these objectives will be subjected to a sanction, because the international system recognizes them as duty of the international actors.

But a problem came first: who define these judicial norms or these rights and duties of the international actors? There is no actor that can play the role of a universal state, capable to establish a uniform international law and to apply sanctions for its violation.[10] Historically, the League of Nations represented a tentative in this direction. After World War II, the Organization of the United Nations (UN) is trying to fulfill this role. The UN Charter defines as its main objective the maintenance of the world peace and the rules of a pacific international relationship. It also defines its structure and means to accomplish this mission; and has an especial chapter dedicated to the application of economic sanctions. It structure is composed by: *i)* a General Assembly, formed by all state members and where anyone of them are equally represented; *ii)* a Security Council, formed

9. (Valério, 2013).

10. The following arguments, as well as the data information concerning the Unites Nations (UN) are based mainly in Valério (op. cit.).

by 15 members, 5 of them as permanent representatives with veto right,[11] and the remaining 10 as rotative members, elected for a period mandate of 2 years; *iii)* the Council of Economic and Social Affairs, formed by 54 member states representatives, for a 3 year overlapping mandate period;[12] *iv)* the International Court of Justice, formed by 15 judges, elected for a 9 year mandate; *v)* the Secretariat, with a General Secretary elected for a 5 years mandate, renewable.[13] It must be underlined that the Security Council has an especial importance in relation to the application of international economic sanctions, because the veto right of its members can be used to deter it, according to their geopolitical interests.

Economic sanctions are dealt in Chapter VII of the Charter, in the form of rules and actions concerning threats to peace, peace break and aggression acts. The existence of such threats/acts must be recognized by the Security Council and, in case they exist, it has also to make recommendations or decide what measures shall be taken to restore international peace and security (article 39). The economic and other measures that do not involve the use of armed forces to be applied are object of article 41 and the Security Council may call upon the members of the UN to apply them.[14] But the decisions taken are political, not judicial.[15] In these circumstances, missing legal power to act and not being a government above governments, the UN cannot establish a universal legal system regulating the behavior of international subjects and enforce it. The implementation of the decisions taken by the UN different organs, though legitimate, depends on the good will and cooperation of its member states. This explains why most of the international economic sanctions are not taken by the UN, but by individual or group of individual countries, being the United States the most prominent.[16] It also explains why a relative number of sanctions have not been successful in attaining the goals envisaged.

Internacional economic sanctions are contemporarily applied within a wide range of situations, not only the ones concerning peace or break of it. These situations are an expression of the changes taking place in the international arena more recently, that involve: *i)* political consequences of the circumstances

11. The member states of the Security Council are: China, France, Russia, United Kingdom and United States.

12. The member states have a number of seats in the Council, distributed according to a geographic criteria: 14 for African states, 11 for Asian states, 6 for East Europe states, 10 for Latin American and Caribbean states and 13 for West Europe countries and the United States.

13. The Charter included a Tutelage Council, formed by the five member states of the Security Council, responsible for the territories under UN tutelage. It was extinguished in November 1994, after the independency of Palau, an ensemble of islands in the West Pacific that were part of the UN Protectorate of the Pacific Island.

14. (Charter of the United Nations, 1945).

15. (Kelsen, 1951; *in* Valério, 2013).

16. According to the historical review done in 103 cases documented in the XXth Century until 1983, Hufbauer and Schott found out that the Unites States, alone or with its allies, has deployed sanctions 68 times. Hufbauer and Schott (op. cit., p. 7). See also: Seixas; Peixoto and Oliveira (2003).

of nation-building in ex-colonies, usually rich in natural or strategic resources; these consequences are expressed mainly in internal fighting, dictatorship and open violation of human rights of the population; *ii)* spread of terrorist actions, the real cause of which has yet to be profoundly studied and not simply be understood as a "clash of civilizations";[17] *iii)* geopolitical interests. The economic sanctions are then applied as instruments of the political goals against the target countries, implied in each of the described situations.

The wide range of the economic sanctions imposed, that includes commercial as well as financial restrictions, the growing use of their application, as well as their different results, demand that attention be paid to the efficiency of this tool in international relations. This has been a constant object of preoccupation, given mainly the social costs incurred, especially when the economic sanctions are complemented by diplomatic restrictions and/or military action in major or minor scale. In this paper, this type of analysis will be based in the cases of Iran and Cuba as comparative references for an examination of international sanctions in the case of Russia.

3 THE CASES OF IRAN AND CUBA

3.1 The case of Iran

3.1.1 The sanctions

Iran has been subjected to economic sanctions for a very long time, beginning in 1979 with events that may be linked to the fall of Shah Reza Pahlevi, the eclosion of the Islamic Revolution and the foundation of the Islamic Republic of Iran. In that year, identifying the old strait ties between the USA and the old regime with the role the country played in the defense of the American interests in the Persian Gulf Region,[18] Iranian students stormed the American embassy in Teheran and took diplomats as hostages. On November 14, 1979, President Jimmy Carter declared an emergency and ordered a freeze on all Iranian assets which were or became subject to the jurisdiction of the USA.[19] New sanctions followed, initially in 1984, when Iran was implicated in the bombing of the US Marine base in Beirut, Lebanon. Iran was included by the USA in the list of countries that support terrorism, thus banning US foreign aid to Teheran and imposing export controls on dual-use items.[20]

17. The clash of civilizations idea was amply diffused by Samuel P. Huntington in his notorious book *The clash of civilizations and the remaking of the world order*, published in 1996.
18. Valério (op. cit., p. 125-130).
19. (Bruno, 2012).
20. *Ibidem*.

In Bruno's long reference to the measured increases of the sanctions applied by the United States and latter added by the sanctions applied by the EU and the UN, it can be seen that the main goal pursued was to impede the development of Iran's oil industry and the reduction of its main source of export earnings, thus – so goes the argument – impeding Iranian funding of terrorist activities.[21] This last aim was strengthened after the terrorist attacks in New York and Washington in September 2001, when an executive order signed by President Bush, freezing the assets of entities supporting international terrorism, included dozens of individuals, organizations and financial institutions in Iran. In June 2005 he signed the Iran-Syria, North Korea Non Proliferation Act and another executive order; and, in 2011, the US government amplified the list of individuals contemplated with sanctions in the executive order signed after September 2001 terrorist attacks.

The Security Council of the UN added efforts to prevent the development of Iran's nuclear program,[22] imposing four sets of sanctions between 2006 and June 2010. The first (December, 2006) covered sensitive nuclear materials and froze assets of Iranian individuals and companies linked with the nuclear program. It gave Iran 60 days to suspend uranium enrichment, a deadline ignored by Iran. The second (March, 2007) extended an asset freeze to 28 more groups, companies and individuals supporting sensitive nuclear work or the development of ballistic missiles, including firms controlled by the Revolutionary Guards. The third (March, 2008) increased travel and financial curbs on individuals and companies. In September 2008, a resolution adopted by the Security Council ordered Iran to halt enrichment, but it was ignored by Iran. The fourth set of sanctions (June, 2009) called for measures against new Iranian banks abroad if a connection to the nuclear or missile programs was suspected, as well as vigilance over transactions with any Iranian bank, including the Central Bank. It expanded the arms embargo against Iran and called for setting up a cargo inspection regime.[23]

3.1.2 Results

The economic results of the sanctions are difficult to measure, mainly because of two circumstances. One of them, is the fact that export of oil, the main economic product of the country, due to fluctuations in its price in international markets,

21. (Schott, 2012).

22. The Iranian nuclear program until 2014 developed in four main directions: *i)* to create in the future, until 23 nuclear blocs of nuclear electric stations, and currently exploit Bushehr, the single electro station in the country, under strong control of Russia and the IAEA-International Atomic Energy Agency; *ii)* to supply the scientific research Teheran's reactor with 20% of nuclear fuel, which Iran decided to enrich itself at that level; *iii)* to form systematically Teheran's complete nuclear cycle, initiating by the creation of the industrial infrastructure necessary to enrich uranium; in these years, Iran built 27 nuclear objects; *iv)* to implement the plutonium programs, building the capacity to process plutonium, which, with uranium, could be used for nuclear charge. V.T. SAGIN. *Eshsho raz ob iranskoi iadernoi probleme* (once again on Iranian's nuclear problem). Institutut Blijnevo Bostoka RA (Institut of the Near East of the Russian Academy of Sciences). Available at: <www.iimeds.ru.>, posted by IIMEDS. On 25 Apr. 2014.

23. All information concerning the UN resolutions are from Reuters (2011).

acted as countervail to the effects of sanctions. This allowed Iran to grow until more recently, when these prices fell to a very low level and are so maintained. The second circumstance is that, since the institution of the Islamic Republic, Iran had different governments, which confronted the economic sanctions with different economic policies. After a severe decline of the economy, nearly one-third of GDP, between 1978 and 1987, and 8 years of war with Iraq, Iran initiated a series of economic reforms, under the presidency of Hashemi Rafsanjani (1989-1996).[24] These reforms included some of IMF recommendations for privatization, deregulation and exchange rate unifications and were the subject of political struggle between their supporters and opponents. This lack of consensus continued during the second presidency of the country, of Mohammad Khatami, (1997-2005), that tried to follow the path of the referred recommendations, until the Parliament, in the final years of this presidency, blocked many of its economic policy proposals. With the assumption of Mahmoud Ahmadinejad to the presidency, in the beginning of 2006, economic policy suffered a radical change, following a path of active state direction of the economy. He tried to freeze privatization, the resources of which fell in the first two years of his mandate, so deterring foreign investments. The resources of privatization sales fell dramatically until early 2007, when, with Ayatollah Khamenei's intervention, the privatization program was accelerated. Under Ahmadinejad's rule, the monetary and fiscal policies were changed, with reduction of state controlled interest rates and the increase of budget expenditures; and measures were taken to redistribute income in favor of the lower strata of the population. Inflation was so inevitable, declining the purchasing power of the population. So, according to Prof. Habibi,[25] the role of economic policy must also be considered when evaluating the impact of economic sanctions.

In a general approach, studies were done to measure the impact of US economic and financial sanctions on Iran. Torbat,[26] of the California State University, in his study examined the whole row of US sanctions applied – trade (import, export), financial (foreign borrowing, financing oil projects) – coming to the approximate cost, in welfare loss, of the effects of trade sanctions and measuring the adverse effect of the financial sanctions, as excess-finance charges Iran has been forced to pay as a result of the sanctions. Then he compared these results with the ones obtained by other scholars, using different methodologies.[27] The results are quite different, as can be seen in table 1, varying between

24. (Habibi, 2008, n. 31).
25. Habibi (op. cit.).
26. (Torbat, 2005).
27. The differences in methodology consist in emphasising trade and non-trade sanctions costs. Of the Author's references, E.Preeg's estimates are entirely done by judgmental observation of the trade and financial flow between the US and Iran; Askari, A. et all have used a gravity model of bilateral

the Institute of International Economics – $ 750 million/year – and Ernest H. Breeg's – $ 1,500 – 2,600 million/year – total costs estimates; and between 1.0% and 2.1% – 3.6% of Iran's year 2000 GDP, respectively by the same authors.

Measured in more topic data, this impact was also considerable. After July 2012, when, in retaliation to the retake of the country's nuclear program, the EU banned the purchase and the transport of Iranian oil that represented 20% of oil exports of the country, the reduction of oil exports fell to the lowest level since 1986, during the war Iran-Iraq; the RIAL, Iranian monetary unit, has also fallen, with a record fall against the US dollar. The IMF, for the first time in two decades indicated that the country was in economic recession.[28] The situation was really difficult, further worsening with the economic policy measures taken – the cut of subsidies conceded to agriculture and fuel and the introduction of a monthly benefit to the poor to compensate these cuts and stimulate consumption. These cuts, though, increased the prices of food and energy: the price increase of *sangak,* the Iranian bread, increased family costs of its consumption from US$ 3,78 in 2007 to US$ 7,14 in 2013. Meanwhile the minimum wage, due to inflation, fell in real terms, from the equivalent of US$ 275 to US$ 134, in the same period. Unemployment was higher than 10%, being the double among women and young people. Another consequences for the people are described by two physician, living in the US, specifically on the healthcare conditions of the population:[29] for the 40% of the population estimated to live in poverty, the cost of healthcare could be prohibitively expensive; the 20% of the population that were unemployed, had lost the access to healthcare coverage, as this access is linked to employment; half of the Iranians reported by 2013 being unable to afford adequate food or shelter for their families and four out of five reported that the sanctions had already "personally hurt their livelihood". Social costs were high.

This situation led to the election, with more than 50% votes in the first turn, of Hassan Rouhani, that promised to embrace reforms and to withdraw the country of isolation and economic crises. Rouhani, according to Suzanne Maloney, of the Brookings Institution,[30] is a centrist cleric, who has been close to Iran's apex of power since the 1979 revolution. He is a blunt pragmatist, with plenty of experience maneuvering within Iran's theocratic system and, as a cleric, he assuages the fears of the Islamic Republic's class, by assuming the system's principle of the primacy of the Supreme Leader.

As soon as he assumed, he initiated conversations to eliminate the sanctions, understanding this step to be the main condition for the fulfilling

28. Trade supplemented with observed values of non-trade-related factors; the Institute for International Economics (IIE) applied the concept of welfare loss, emphasizing trade-related costs by using sanctions multipliers. See Torbat (op. cit, p. 425-427, plus table 3, p. 426).(BBC Notícias, 2013).

29. (Almashat and Shirazi, 2013).

30. (Foreign Affairs, 2013).

of his campaign promises. So, in November 2013, Iran and the Group of Six (5 plus 1: France, United Kingdom, United States, Russia and China, plus Germany,) countries signed, in Geneve, a deal on the restrictions of Iran's nuclear program, the so called Common Actions Plan.[31] In this deal, Iran compromised to not enrich uranium at a level above 5%, eliminate all stocks of 20% uranium, suspend the construction of the heavy-water Arak reactor, not develop new centrifuges for uranium enrichment and allow an amplified number of inspections by the International Atomic Energy Agency (IAEA) in its nuclear units. The Group of Six countries expressed their disposition to defreeze $ 4,2 billion and mitigate the sanctions applied. So it was. In January 20, the EU lifted the economic sanctions on Iran, after a report of the IAEA informing that Iran has lifted the production of uranium enrichment of 20%.[32] It was accorded that this intermediary deal would act from January 20 until July 20, period during which the text of a final and complete and ample accord on Iran's nuclear program should be prepared. To get the fulfillment of this goal, Iran and the Group of Six meet in February, March and April 2014.[33]

In November 22, 2014, Iran and Russia signed in Moscow a series of documents concerning the increase of cooperation between them in the field of atomic energy for peaceful ends, including the construction of eight new blocks of atomic energy stations. It was assumed that, during the whole acting cycle of the eight new stations, the fuel for atomic energy stations would be produced by the Russian part and that the processed fuel would be returned to Russia for reprocessing and guard. The whole project, including equipment and nuclear fuel, would be assured by the IAEA. One week before, the New York Times noticed that part of the nuclear fuel for the atomic energy stations could be produced from Iranian enriched uranium and that Russia agreed to assume its recycling.[34]

Being all the parts interested in the accord, even with some mistrust of the USA, finally it was signed in July 14, 2015. Iran accepted a dramatic reduction of its nuclear capacity. It will have the right to enrich uranium to a level up to 3,5% for 15 years and only at the Natanz plant. Around 5,000 centrifuges will have the permission to work there during 10 years and Iran will have the right to progressively increase its production; but the uranium enrichment will have to be processed only at the level considered its use for civil use. Up to this time, the excess centrifuges will be stocked and sealed by the IAEA. During 15 years, the country will be forbidden to stock more than 300 kg of enriched uranium. The Fordo plant will be transformed into a center of nuclear and physics technology. 1,000 centrifuges will be maintained there, of which approximately 350 will be used for the production

31. Sagin, (op.cit.).
32. Revista Exame. Disponível em: www.exame.abril.com/br/mundo/noticias
33. Sagin, (op.cit).
34. RIA NOVOSTI, Moscou. Disponível em: <goo.gl/krUYda>.

of scientific isotopes por medical use, in cooperation with Moscow. Iran is forbidden to build any new reactor during 15 years. Iran has also accepted complete inspections by IAEA in all its units. The arms embargo will begin to be lifted only after IAEA assures that there exist no risks, and will be implemented in a period of at least 5 years. The lifting of the missile embargo will have to wait 8 years.[35]

As seen, the terms of the accord are pretty harsh. But the accord represents "the victory of negotiations and diplomacy over pressure and oppression", as affirmed by Rouhani the day before its signature. And, it was Rouhani who affirmed that "it is the end of the acts of tyranny against our Nation and the beginning of the cooperation with the world. It is a reciprocal deal. If they will carry it out, we shall also do it".[36]

This end, even limited, can be used to show the political results obtained of the application of sanctions. Iran Islamic Republic (IIR) resisted for decades the consequences of the economic, financial and political sanctions and their end was commemorated in the streets, as a victory of its people, aligned around their leader. Some immediate economic reactions to the deal can be seen, including the running of multinational enterprises for investment opportunities opened with the elimination of restrictions that existed and the progressive liberalization of the $ 100 billion frozen in Western financial institutions and their return to Iran. A retake of sustainable economic growth opens the way for the reinforcement of the IIR, which can regain its geopolitical importance in the region.

3.1.3 Conclusions

The immense literature on economic sanctions defends its application as a better resource to obtain defined objectives than the resort to military actions. There can be no objections to this reasoning; and the main research that is carried on is directed to find solutions to get better results than the usually obtained ones. In the case of Iran, the lessons that can be derived are different. They teach that the application of economic sanctions to attend geopolitical interests, besides resulting in failure to obtain the intended goal and in backlash action against the sender country, can cause immense damage to a country and its people; and suggest that diplomatic means in negotiations can better contribute to attain the desired goals than the pressure of sanctions. This pressure contradicts the need to accommodate the conflicting interests arising in a globalized and multilateral world, in a peaceful and satisfactory way for all nation-actors.

35. O Estado de São Paulo, 2015.
36. Folha de São Paulo, 2015.

TABLE 1
Iran – total sanctions costs estimates according to different methodologies
(Per year, in millions of dollars)[1]

Authors	Methodology used	Losses estimated	Total costs as % of GPD. Year 2000	*Per capita* costs (64 million pop.; year 2000)
Ernest H. Breeg	Judgmental	1,500 - 2,600	2.1 - 3.6	23.4 - 40.5
A. Askari et All	Gravity Model/judgmental	1,187 - 1,348	1.6 - 1.9	18.5 - 21.1
Institute of Internacional Economics (IEE)	Welfare loss	750	1.0	11.7
A.E. Torbat	Welfare loss, price leadership model, judgmental	777	1.1	12.1

Source: Torbat, A.E. *Impacts of US Trade and Financial Sanctions on Iran*.
Note: [1] Estimates are annual averages for the latest year available.
Nd are round.

3.2 The case of Cuba

3.2.1 The sanctions

The application of American economic sanctions against Cuba, followed almost the same path seen in the Iranian case. With some visible differences, this can be observed in the survey of the laws approved during the various US presidential administrations and their implementation, done by Lamrani.[37] The sanctions had the same objective of changing the government that assumed after the revolutions that took place in both countries, Iran and Cuba; both are situated in regions with particular, though different, strategic interest of the USA. But, even continuously increasing along the time, their implementation in Cuba, during the various presidential terms in this country, showed periods of high pressure and of some release.

The Cuban revolution of 1958, that gave rise to the installation of the Cuban new government, did not initially pursue socialist ends or anti-American goals. According to Lamrani, the first provisional government was composed by rather conservative members of civil society; and even the Central Intelligence Agency (CIA) has rejected the accusation of anti-Americanism attributed to Fidel Castro, its leader: the sharp criticisms against Washington were the result of US long assistance given to the Batista regime.[38] What have changed concerning american interests, were the reforms introduced, mainly: *i)* the nationalization of multinationals; *ii)* the indemnification terms that were refused by the American government; and *iii)* the agrarian reform of May 1959.

37. (Lamrani, 2013).
38. Lamrani (op. cit., p. 18).

Looking at the legislation used as base for the application of sanctions,[39] the observations that can be made are the followings: *i)* according to their **objective**, the main goal was to isolate the country in economic terms, thus providing discontent in the country that could conduce to a change of regime. For this purpose, besides being applied domestically in the US, the sanctions gained principles of extraterritoriality, involving other countries that violate the rules imposed by American laws and resolutions, in their trading and/or investment relations with Cuba. These sanctions comprised exclusion of U.S. Agency for International Development programs (Usaid), suspension of economic aid packages, the prohibition of ships having commercial relations with Cuba, regardless the country of their origin, to dock in US ports; *ii)* according to the **economic sectors** involved, the sanctions envisaged the strangling of the Cuban economy; so they were initially directed to the products that constituted the main exports of Cuba: sugar and nickel; and to the main products Cuba imported, as oil. It should be noted that sugar accounted for 80% of all exports to the US and employed almost 25% of the population.[40] In 1962, during the Kennedy administration, a total embargo on trade with the island was approved, including primary foodstuffs and medicines. This embargo, later in 1962, was extended to all products that contained Cuban materials, including those manufactured in other countries; and in 1964 the embargo was also **object** of a resolution of the Organization of American States (OAS), that exempted only primary foodstuffs and medicines; *iii)* according to the **arguments to justify the sanctions**, first they were only related to the overthrow of the Baptista government;[41] in 1981, Cuba was included on the US lists of terrorist nations, expanding the sanctions to the travel of their citizens to the island; the violations of human rights in Cuba; and, practically during the whole period since the 1960's to the beginning of the 1990's, the justification of the economic sanctions was the Cuba-USSR alliance.

The application of economic sanctions was not uniform along the different American presidential administrations, due to the different international policy approaches of the parties in power, as well as to the development of the international political environment. So, some remarkable international events that took place in the period, for example, can be used to explain, at least to a certain point, the harsh measures taken by the J.F.Kennedy and the Bill Clinton administrations: *i)* the missile incident during the Kennedy administration, after the defeat of the tentative to overthrow Castro's government, through the Bay of Pigs invasion

39. The Trading with the Enemy Act of 1917, the Foreign Assistance Act of 1961, The Cuban Assets Control Regulations of 1963, the Trade Sanction Reform and Export Enhancement Act of 2000, and the US Commission for Assistance to a Free Cuba, of 2004 and 2006 (Lamrani [op. cit.], p. 13-14).

40. Lamrani (op. cit., p. 4).

41. Lamrani refers to a meeting of the National Security Council , held on December 1958, a few days after General Batista fled the country, in which, among others, he refers to Christian Herter, Undersecretary of State, as noting that "the rejection of a regime dominated by Castro appeared to be unanimous" Lamrani (op. cit., p. 17).

(also known as *invasion of the Bahía de los Cochinos* or *Batalla de Girón*); this invasion was carried out by Cuban exiles, organized and supported by the US, in 1961, less than three months after President Kennedy took over the Presidency. The missile crisis broke out, in October 1962, when the USA diffused a picture showing the presence of nuclear missiles in Cuba, installed by the USSR in response to the installation of American nuclear missiles in Turkey. After tense negotiations, Nikita Khrushev – then general secretary of the Communist Party of the USSR (CPSU) – and Kennedy came to the deal concerning the withdraw of the nuclear missiles both of Turkey and Cuba;[42] *ii)* a plane belonging to the Brothers of the Rescue organization was shot down on February 1996 by the Cuban army after repeatedly violating Cuban airspace to drop leaflets urging the population to insurrection.[43] This event gave place for the approval of the Helms-Burton Act on March the same year.[44] In the same way, the international environment more favorable to Cuba, which had began to emerge from its isolation, influenced the behavior of President Ford, which took measures to ease the sanctions. Thus, besides the decision of the OAS in July 1975 to cancel the sanctions against Cuba, the Ford administration issued special licenses for a group of American businessmen to travel to Cuba, allowed certain commercial transactions as well as payment to Cuba of fees arising from the landing of US planes on its territory.[45] This good will continued during the President Jimmy Carter's administration, who decided to establish a dialogue with Cuba. Among the actions taken, he decided to amend the legislation concerning the prohibition of US subsidiaries to trade with the island, authorizing them to do it; beginning in March 1977, US citizens were allowed to make trips to Cuba and the sale of food and medicines was authorized; Cubans living in the US were authorized to send financial aid to their families living in Cuba. Bilateral trade transactions were also authorized in telecommunications in August 1980.[46]

Unfortunately, the following period was marked by harsh measures taken by the Presidents Reagan and both George Bush father and son administrations.[47] President Reagan reversed most of the reforms undertaken during the Jimmy Carter administration, included Cuba within the terrorist nations, increased the control over imports of the countries that maintained trade relations with Cuba and restricted the categories of persons authorized to travel to the island. In 1992, the Torricelli Act was signed, that prohibited the subsidiaries of US companies

42. This crisis showed the danger to humanity of the use of nuclear armaments. In 1963, the USSR and Great Britain signed a treaty forbidding nuclear tests; and in 1968, 60 countries signed the Treaty of Non-Proliferation of Nuclear Arms, still working nowadays.

43. Lamrani (op. cit, p. 33).

44. Lamrani (op. cit. p. 33).

45. Lamrani (op. cit. p. 28)

46. Lamrani (op. cit, p. 29).

47. Lamrani (op. cit., p. 30-43).

established in third countries to trade with Cuba and established penalties for countries that granted assistance to Cuba. Following came the Helms-Burton Act, on March 1996, that elevated to the rank of law the whole arsenal of measures against Cuba approved in the past and penalized foreign investors, that have once invested in Cuba, preventing them from operation in the US. After the passage of several devastating hurricanes, and pressed by the agricultural lobbies, the Congress adopted the Trade Sanctions Reform and Enhancement Act, on the base of which food could be exported to Cuba; for humanitarian reasons, but under extreme harsh conditions: full payment in advance and in a currency other than the dollar. Finishing the list of sanctions, came the ones included in two reports, respectively of 2004 and 2006, that established the row of restrictions regarding the envoy of financial aid to members of the families of US Cuban exiles, approved a budget of spending of $ 80million for 2007 and 2008 to finance opponents of the Cuban regime and announced the creation of a Working Group for the Implementation of Sanctions against Cuba.

The Obama administration changed this picture, trying to seek a new approach to the relations with Cuba, though maintaining some sanctions. Its analysis, being linked to the current negotiations and deals between the administrations of both countries, will be left to the following item.

3.2.2 Results

It is not an easy task to assess the results of the application of economic sanctions in Cuba. It involves, first, the accomplishment of the goal pursued, the overthrown of Castro's regime and the instauration of a capitalist one. Looking at this goal in a simple manner, it can be said that the goal was not obtained: Cuba, under the presidency of Raul Castro, continues to be directed by members of the Communist Party and to maintain the principles "for which the people of Cuba has fought under the historical leadership of Fidel Castro… Cuba will continue to work on the improvement of its social and economic model, with the aim to build a prosperous and sustainable socialism, to put ahead the development of the country and to consolidate the Revolution's conquests".[48] But, so goes the discussion among sympathizers and opponents of the regime, the improvement of its model contemplates the introduction of market mechanisms and the reduction of the prior prevailing social equality, eroding its socialist bases. The political regime has not changed, though some measures were taken to liberalize it.

Second, the impact of the application of economic sanctions involves not only the costs in financial terms to the Cuban as well as to the American economy and to the economy of the other countries that were penalized by the restrictions

48. Declaração do Governo Revolucionário, 2015.

imposed on them by the nature and the extraterritoriality of the American legislation; and this would demand an special effort, that goes beyond the limits of this text. It involves also the human and social costs inflicted on the Cuban population.

These human costs could be even worse if, first, Cuba would not have gained the support of the USSR, during the first period of the application of sanctions and of Venezuela, after the disintegration of the USSR, in the years after 1991; second, measures would not had been taken to support the population, like the institution of food rationing cards, in 1963. The support of the USRR, expressed in subsidized exchange of oil for sugar had been considered one of the causes for the maintenance of economic sanctions; and Venezuela, considered a pariah country by the US, has contributed with oil at subsidizes prices and with the payment in dollars for the work of Cuban specialists in other countries, so contributing to ease the absence of the country's international exchange needed to pay for imports. In any case, especially if considerations are made on the effectiveness of economic sanctions, this support was essential for Cuba to resist them. So, notwithstanding all harshness and troubles, an Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac) report, in 2013, included Cuba among the countries with an average annual growth of the *per capita* GDP of 1% – 2%. This increase was negative during the so called *Período Especial* (Special Period) of the 1990's, when it has fallen 27,8%, from an average *per capita* GNP of $ 3,793 observed between 1980-1989 to $ 2,776 between 1990-1999 (dollars at constant 2005 prices).[49]

Since the beginning of Raul Castro's administration, economic reforms have been gradually introduced and their implementation is being conducted by an especial commission, directly subordinated to the president of the State Council and to the Council of Ministries. A legal division working within this Commission is responsible for the elaboration of the legislation needed to perform the decisions taken. The directions of the reforms are similar to Soviet *perestroika,* but should not be compared to it; the economic measures are not so radical, and the political ones consist only in some liberalization, thus resulting in a model more similar to the Vietnam reforms.[50]

During his first presidential campaign, Barack Obama expressed his willingness to seek a new approach to the American-Cuban relations and in April 2009 announced the lifting of restrictions that had been imposed in 2004 by the Bush administration: Cuban-Americans could visit the country as many times as they liked for an unlimited period and make uncapped remittances for their families; the range of products that could be sent to Cuba was expanded to include the previous forbidden – clothing, hygiene and fishing equipments; allowance for

49. (Eclac, 2013).
50. (Kuba, 2011).

American companies to provide telecommunications services to Cuba.[51] And, on December 2014 he announced the first measures that would be taken to finish the embargo on Cuba: the renewal of diplomatic relations, with the opening of embassies in both countries, increase the limits of Cuban-American remittances to their family members in Cuba, end of the bureaucratic procedures aiming to facilitate American tourism to Cuba, authorization to legal trade Cuban cigars, investments in technology and communication, Cuba exclusion from the lists of countries that support terrorism and the exchange of prisoners.[52]

The negotiations between both countries began in January 2015, after some conditions imposed were accepted. They exacted the measures previously announced by President Obama and formulated rules that will allow American exports of telecommunication equipment, agricultural products and construction and allow also some sorts of banking relations. They will ease American companies' exports of mobile phones and software besides providing Internet services to the Island. Some restrictions still remain, and some questions need yet to be discussed and accorded, like the steps and the time schedule to finish the economic embargo, the closing of the Guantanamo base, among others. These negotiations finished by the end of June and the resolutions taken were announced by both countries on July 1, 2015. The Embassies of both countries were officially opened in the first week of July.

This positive change in the relations between Cuba and the USA was a result of increasing domestic and international pressure as well as of the changing of the international situation. In the USA, Presidents Carter and Clinton advocated the lifting of sanctions and a new approach to the American-Cuban relations; in the House of Representatives a bill introduced by Senator Richard Lugar in favor of lifting the travel restrictions on US citizens, got the approval of 178 vs 38 votes; the AFL-CIO adopted a resolution, in September 2009, that urged Congress to lift the sanctions; the US Chamber of Commerce expressed its opposition to the status quo, and the Lexington Institute advocated a radical change of policy.[53] A new generation of Cuban exiles is also not interested in the change of regime in Cuba and is against the limitations imposed on travel and relations with their family members in the island.[54] Internationally, two are the pressures to be mentioned: the General Assemblies of the UN, that condemned, for more than 20 years, the ostracism imposed to Cuba[55] and the Pope Francisco's role in encouraging the negotiations to lift the embargo.[56]

51. Lamrani (op. cit., p. 43-44).
52. (Moll, 2014).
53. Lamrani (op. cit., p. 67-71).
54. (Revista Brasileira de Política Internacional, 2010).
55. Lamrani (op. cit., p. 74).
56. (Yardley; Pianigiani, 2014).

3.2.3 Conclusions

The analysis of the application of economic sanctions against Cuba showed that: *i)* they are not an effective instrument to attain strategic goals, like a change of regime. In the globalization world there will always be countries with economic interests to trade and/or invest in the target country and thus, do not obey the legislation of the sender country, in this case, the USA, even subject to penalties for doing so. With more reason, this behavior was shown by the USSR and Venezuela, countries with similar ideological principles as Cuba. The international institutional environment, so, reduces the impact of the sanctions; *ii)* the economic and social costs involved cause an enormous damage to the population and its standard of living, but not sufficient to induce it to reject the regime; *iii)* in different danger situations, a deal can be achieved to bypass the conflict, in negotiations that avoid military solutions. The dangers they represent are alone already an instrument of pressure; *iv)* the difference in the social and economic orders do not constitute an obstacle to the maintenance of advantageous relations among countries, if based on respect and common interests.

4 THE CASE OF THE RUSSIAN FEDERATION

There are some specific aspects that differentiate the analysis of the Russian case, when compared to the cases of Iran and Cuba, seen above. First, though being considered a medium developed country, Russia is a regional power and detains considerable regional influence. Besides, Russia is a permanent member of the UN Security Council, with veto right. Second, it is an active actor in the international arena, not only in international forums, but also in conflict resolving cases, Iran nuclear program restriction and Syria chemical arsenal elimination being the more recent and conspicuous examples. Third, it is a nuclear power and has a powerful military force. Four, and this seems to be the more relevant factor to the analysis of the application of economic sanctions, is the fact that, since the arrival of Putin to the presidency of the country, the US-Russia relations assumed a marked divergent character,[57] given, on one side, the idea that, under Putin, Russia would be challenging the US led world order; and, on another side, the assertive Russian policy to safeguard the former Soviet area of influence as a zone of its "privileged interests".[58] This divergence expresses different strategic geopolitical interests, that manifest themselves in political actions by both sides.

In this sense, for purposes of the discussion on the application of Western sanctions on Russia, the utilization of North Atlantic Treaty Organization (Nato) as a

57. (Trenin, 2014).
58. (Graham, 2014).

tool to implement US goals toward Russia, must be underlined. The expansion of its bases to the East, almost surrounding Russia – notwithstanding former compromises not to do that – and their upgrading militarization represent a continuous and increasing pressure over that country. The expansion of its bases began immediately after the dissolution of the USSR and the Warsaw Pact and continued until 2004, as can be observed in the accession schedule of the countries involved: through the Partnership Program for Peace, all countries of the former and new countries of the Community of Independent States – former USSR republics –, in 1994; Hungary, Poland and the Czech Republic, in 1999; plus Bulgaria, Slovenia, Slovakia, Estonia, Latvia, Lithuania and Romania, in 2004;[59] and what concerns pressure, by the establishment of military forces and strategic equipment in the territory of some of them, following the institution's strategies, the most recent defined after September 11, 2001 terrorist attacks in New York and Washington. This strategy is envisaged to implement Nato's defined mission as "extending peace through the strategic projection of security", that needs, to confront the continuous increase of national conflicts, "to apply remedies that combine military might, diplomacy and post-conflict stabilization".[60] The question that arises, and that was also formulated by President Putin, in his speech in Munich in February 2007, during the International Conference on the Security Policy, is why this strategy is directed against Russia.[61] It must be noted that, in May 2002, a Nato-Russia Council was created as a forum for consultations in current security issues and to direct practical cooperation in a wide range of areas;[62] and that Russia is participating in the efforts against terrorism, as well as in conflict solving.[63] Last but not least, a specific item to be considered in the analysis of the application of economic sanctions against Russia, is the fact that this country has not only already approved economic sanctions in the Security Council of the UN against other countries, but also, as an individual country, is currently applying counter sanctions as well as sanctions properly, recent examples being Ukraine and Turkey. Russia is, so, a sender as well as a target country.

4.1 The sanctions

The US sanctions in action against Russia have as its declared objective, to penalize individuals and entities responsible for violating the sovereignty and territorial integrity of Ukraine, accusing the Russian government, in two executive orders under the National Emergency Act, of undermining democratic processes and institutions in Ukraine, threatening its peace, security, stability, and territorial

59. Available at: <goo.gl/Ceehf>.
60. *Ibidem*.
61. Revista de Política Externa, 2007.
62. Available at: <goo.gl/Ceehf>.
63. The NATO-RUSSIA Council has suspended its activities between August 2008 and Spring 2009, after the Georgia short war in Georgia. And is now suspended after the events in Ukraine in 2014.

integrity – including through the deployment of Russian military forces in the Crimea region of Ukraine.[64] The same objective is assumed by the European Union, in a decision taken on 17 March 2014, to adopt restrictive measures against persons responsible for actions that undermine or threaten the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, as well as persons and entities associated with them. On 21 March 2014, after the European Council meeting of 20 March, condemning the considered illegal annexation of Crimea and Sebastopol to the Russian Federation, the EU strengthened its sanctions with additional measures.[65]

These are the declared objectives of the sender countries. But they must be seen in a broader frame of reference, that implies considering the multiple conflicting geopolitical interests that characterize the global world. It goes beyond the limits of this text, to discuss the Ukranian crisis, its origins and causes, including the annexation of the Crimea region to Russia itself. But it is necessary, though, to consider Russia's interests to understand its actions and define the Ukrainian crisis – base for the application of sanctions – as a geopolitical dispute between different actors, over the command of an area considered strategic for both field of adversaries. This point deserves consideration, given: *i)* the specificity of Russia's political role in the international arena, especially its cooperation with the US in solving difficult questions in other geographic areas, as in Iran, Syria and Afghanistan; and its participation in the Group of Four countries, that is working to intermediate solutions for the Israel-Palestinian conflict; as well as its trade and political relations with European countries, especially with Germany; *ii)* the strategic military importance of Sebastopol port and Crimea for Russia, due to the maintenance there of its Navy Mediterranean Fleet, on a lease base until 2042, before annexation to Russia. These two points indicate, to a certain measure, the possibilities and limits of eventual negotiations that could substitute for the application of sanctions, be they not as effective as predicted to obtain the desired goals, including the political stability in Ukraine.

The sanctions applied were initially directed at persons and business, the so called "smart sanctions", that supposedly would have a lesser damage effect on the population. After the annexation of Crimea, they implied in diplomatic and political sanctions to isolate the country. Among them, two can be mentioned as the most significant: the holding of the G8 Summit on 4-5 June in Brussels, instead of Sochi, eliminating Russia of the Group, that returned to its previous format of G7; and the boycott of the commemorations of the 70th Anniversary of the victory in World War II, so denying the Russian (then Soviet) role in this victory and the toll it paid in human lives. Only Chancellor Angela Merkel went

64. (US Department of State, 2014).
65. (Fact Sheet, 2015).

to Moscow, in the following day of the celebration, to pay reverence to these fallen lives. But individual diplomatic penalties were also applied, through more than hundred visa bans to persons and entities, forbidden them to entry the US and the EU countries. The economic sanctions were not introduced at once, but in gradual steps, during 2014, according to the evolution of events in Ukraine. Executive Orders were signed in the US, in different data during March and December 2014 and the lists of sanctions and other remarks concerning them were released during the whole year of 2014.[66] The EU prolonged the validity of the sanctions on 13 March 2015.[67] Individual financial accounts of people close to president Putin and more broadly to individuals on positions of political and economic decision making, located in US and EU member states were frozen and enterprises in strategic sectors of the Russian economy were affected by trade and financial restrictions. The sectors affected: energy, defense, high tech, banking and finance. The sanctions include: restrictions on any high technology export of dual use to Russia,[68] that could contribute to its military capabilities, as well as arms exports; exports of certain energy-related equipment and technology to Russia are subject to prior authorization by competent authorities of the EU member-states and licenses denied if products are destined for deep water oil exploration and production, arctic oil exploration or production and shale oil projects; services needed in this last case should not be provided; prohibition for European Union (EU) nationals and companies to provide loans to five major Russian state banks, or to buy or sell them new bonds, equity or similar financial instruments with maturity longer than one month.[69] In December 2015, during the European Summit, EU sanctions against Russia were extended for six months more, without much discussion; but with certain restrictions from some participants, divided "over how long to press a major trading partner.[70] The reason behind the decision of the member-states was "incomplete implementation of the Minsk agreements", [71] though it depends, as is known, not only on Russia.

4.2 Results

Russia reacted with different measures, involving: *i)* counter sanctions as the ban of imports of food and agricultural products – fruit, vegetables, meat, fish, milk and dairy – from US, EU, Australia, Canada and Norway since August 6/2014. At the same time, the government has stimulated domestic producers

66. (US Department of State, 2014).

67. (Fact Sheet, 2014-2015, p. 11).

68. Dual use category includes tractors, cranes, excavators and mechanical parts that are needed to repair cars and trucks. See also: Johnsons Russia List, 2014, p. 245-2015.

69. Fact Sheet. *EU-Ukraine Relations* (op. cit., Annex: EU restrictive measures).

70. Johnsons Russia List, 2014, 2015, p. 247.

71. See Appendixes.

to implement their production, taken advantage of the suppression of import competitive goods; *ii)* measures in the financial market to confront the short term consequences of the restrictions imposed; *iii)* announcement of the adoption of a import substitution program in the military industrial complex and other sectors of the economy. External measures had also been adopted: *i)* the break of the previous agreements with the US, concerning the supply of motors for missile launching, the removal of the Russian territory of Global Positioning System (GPS) stations and the withdrawal of the International Spacial Station (ISS) project. These were immediate measures, that did not impede Russian cooperation in the Iranian and Syrian questions latter; *ii)* the broadening of trade relations with countries outside the US and the EU, through several trips done by president Putin in order not only to replace part or the whole of the banned goods, but also to avoid political isolation. Within this mark was the change of the Russian political pivot to East,[72] beginning with an strategic agreement with China, the focus of which was the signature of a contract between Gazprom and China National Petroleum Corporation (CNPC) for the annual supply of 30 million cubic meters of Russian gas to China, for a period of 30 years. The agreement included also the assumption of double responsibility for the development of the infrastructure necessary for the implementation of the gas supply and mutual investments for the development of the Siberian area of the Russian territory. A commercial agreement was established to increase trade between the two partners to the level of $ 200 billion up to 2020 and, with the aim to develop bilateral trade, Russia created a special economic zone at Vladivostok. Russia and China also agreed to develop, in partnership, the aircraft industry, looking at competition with Airbus and Boeing.[73] A new agreement on innovation cooperation has recently been announced by the Russian Ministry of Economic Development.[74]

The application of sanctions had different consequences domestically and internationally. The domestic consequences are difficult to assess, due to the fact that the sanctions are accompanied by the fall of oil international prices: from a peak price of Brent $/barrel of $ 111,67 in 2012 to $ 08,66 in 2013, $ 8,95 in 2014[75] and finally to $ 36,59 in the end of 2015.[76] Disposable Urals crude price statistics show a fall from an average price of $ 97.6/barrel in 2014 to $ 42.50/barrel in November 2015.[77] This fall strongly affected the Russian economy,

72. This goal has been reinforced recently with the Russian entrance in the Syrian conflict, as seen Further.

73. (Pomeranz, 2014).

74. The implementation of the announced measures depends, though, on the evolution of the economic performance of the Chinese economy, with problems in the beginning of 2016.

75. End of periods. British Petroleum Statistics. 2014 Annual Report. June 2015

76. Trading Economics. www.tradingeconomics.com/commodity/brent-crude-oil

77. BOFIT – Bank of Finland Russia Statistics. Given the fall in the Brent price in December, a new fall of Urals may be assumed, to a level below $ 40/barrel.

because of its high dependency on crude oil and gas – fuel energy products represented 64,04% of total exports in January-October 2015.[78] Since 2008, when a Conception of the Long Term Social and Economic Development Plan of the Russian economy to 2020 was published, the country states as a goal the diversification of the Russian economic structure and the reduction of the referred dependence on exports of energy.[79] But this goal has not been fully obtained until now and the dependence continues, despite the significant results already obtained with the import substitution strategy in production as well as the financial measures taken to counteract the sanctions.[80] This dependency propelled Putin's trip to Saudi Arabia, in July 2015, for conversations that, as a matter of fact, extrapolated the oil question and went on to the signature of a deal that included $ 21 billion Saudi investments in Russia and the break of the arms embargo – Russia will supply Saudi Arabia with Iskander air defense systems.[81]

The prospects of the oil market look dim for various reasons:[82] the difficult economic situation in Europe, the main importer of Russian gas and oil; the increase of environmental policies; the decision taken in the last December 2015 Vienna meeting of the ministries of the Opec countries to maintain the level of their oil supply, even considering the oversupply in the international market – world oil production grew by 2.4 mb/day in 2014, while demand in this same year was only 1.1 mb/day;[83] Iran's probable entry into the international oil market and the uncertainty over the behavior of the producers of alternative, more costly shale and sand oil production, in an eventual price increase; the volatility of the international prices of oil, that were still falling in December 2015 to a very low level, as shown above. To this picture, the recent conflict on the first days of January 2016, between Saudi Arabia and its allies – one side – and Iran – other side, must be added to increase the complexities of the present oil market performance.

But, the continuity of the drop in oil prices now observed, bellow the Russian budget equilibrium level, constitutes according to the Central Bank December Report (footnote 75), the main risk for the recovery of the Russian economy.[84]

The Central Bank analysis of the performance of the Russian economy done in the mentioned report considers that the pick of its drop was over in August-October 2015, with the reduction of the drop levels of major economic indexes and a tenuous increase in another ones; but considers also that it is premature

78. GKS (Agência Central de Estatística da Rússia). Disponível em: <www.gks.gu>.
79. (Pomeranz, 2009).
80. See: Central Bank of Russia, 2015.
81. Russia Direct, 2015.
82. (Dale, 2015). See also: Opec's World Oil Outlook, 2015.
83. Opec's World Oil Outlook, 2015.
84. Central Bank Report on the Credit and Financial Policy, op. cit.

to assume an economic recovery. The analysis indicates that the adaptation of the Russian economy to the negative external conditions demands not less than one year, time during which could occur the redistribution of capital and labor resulting from the development strategy designed to counter economic sanctions; that is, to the sectors that have potential for import-substitution production or are competitive in world markets.

When examining the prospects of the future development of the Russian economy for the period 2016-2018, the report indicates three scenarios, distinguished one from another by the dynamic of the international oil prices: in the basic scenario, the Urals oil price en 2016-2018 stabilizes around $ 50/barrel; in the optimistic scenario, an increase in this price to $ 75/barrel is assumed to the end of 2017; and in the risk scenario, a fall is assumed in this price to $ 35/barrel in 2016 and its maintenance in this low level in the three year period.

The basic scenario departs from the assumption that a certain recovery of the current oil prices will occur, due to a gradual increase of oil demand resulting from growth in the world economy and from a reduction of oil extraction resulting from a significant drop of investments in the sector. At the same time, the costs increase of oil extraction from traditional sources will limit the drop of prices, while the supply of Iran's oil after 2016 and the increase of supply by oil extraction from non traditional sources will contribute to maintain them low. The departure from the basic scenario is assumed to be resultant of the dynamics of the world economy and the consequent dynamics of the external economic activities, marked by high uncertainty. Within this frame of reference and considering the changes observed in the international market of fuel energy products, the risks of the drop of oil prices is considered to increase and so, increase the probabilities of the risk scenario to happen. The forecasts given by the basic and the risk scenarios are shown in table 2.

These forecasts constitute the basis for the definition of the Central Bank monetary and credit policy and its adjustments according to the international commercial and financial conjuncture, marked by the imposed on Russia economic sanctions.

The measures taken by the Russian government against them, as seen above has given some results, but most of them demand a certain time for maturity and the economic situation of the country is difficult and will probably continue so for some time. The main sanctions that matter, according to Chris Weafer, director of Macro Advisory, a consultancy advising macro hedge funds and foreign companies in Russia,[85] are those related to the financial sector, through the ban on Russian banks and some state companies to access new Western debts and credits. This ban

85. (Weafer, 2015).

represented an almost total ban by all Western banks and trade organizations on any Russian risk and the impossibility to get foreign credits to compensate for the fall of oil prices, causing a volatile backdrop of the ruble. In a more recent interview to CNBC, he has predicted that the economy will likely stay in recession until at least the middle of 2016 and the growth after that point would depend, among other factors, on whether Western sanctions on the country's financial sector are eased.[86]

Other forecasts for the 2016 GDP growth were made by different sources of analysis of the Russian economy: Fitch = 0.5%; S&P = 0.3%; Ministry of Economic Development = 0.7%; Opec = 0.3%; IMF = (-) 0.6; World Bank= (-) 0.6.[87] These forecasts seem to confirm the assessment done by Russian economic authorities, that the fall of the economy has been exhausted by mid 2015 and it varies around its low bar; this fact meaning and adaptation of the economy to the new conditions of operation, with the gradual normalization of the situation with interest rates and with credit as a whole.[88] It must be added that a floating ruble exchange has been introduced, as an important instrument for the performance of foreign trade.

In any case, the sanctions continue and the reasons arrogated to apply them do not seem to come to an end. The situation in Ukraine has been overshadowed by the Russian involvement in the Syrian crisis and its derivation in a crisis in Russian-Turkey relations, after the shoot down of a Russian military aircraft in the Turkey-Syrian border on November 24, 2015. This situation, though, is very difficult.

The human casualties are high. In the civil war, the number of deaths varies depending on the source of information: according to the DNR – Donetz Popular Republic and LNR – Luganks Popular Republic statistics, since the beginning of the conflict 3,684 civilians have been killed in both of them; UN data statistics indicate there were 6,417 deaths in the Ukrainian conflict from mid April 2014 to May 30 2015, with an estimate of 15,962 people wounded and 1.2 million refugees. President of Ukraine, Petro Poroshenko estimates around 9,000 deaths, of which 1,800 servicemen and 7,000 civilians. The damages caused to the urban infrastructure are also considerable, with destruction of hospitals, schools, factories, mines, power stations and waterways.[89] The economic situation does not look better: according to World Bank Ukraine Macroeconomic Update, published on October 5, real GDP of the country was estimated to fall 12% un 2015, after a fall of 6.8 % in 2014; and could show a small recovery of 1%, depending on the implementation of reforms, especially the tax reform, and on the escalation of the conflict. Inflation was

86. CNBC, 2015.
87. (Kuchma, 2015).
88. See foot note 76.
89. Ukraine: selfproclaimed Donbass republics call for UN war crimes probe. www.rt.com. Johnsons Russia List 134-2015, July 8, 2015.

estimated at 44% in 2015, higher than its level observed in 2014 – 24.9%.[90] Ukraine is set to receive approximately $ 9 billion in rescue cash in 2016, including $ 4.5 billion from the IMF, $ 1.5 billion from the EU and $ 1 billion in loans guarantees from the United States of America; and will start to gradually lift capital controls as it begins to receive disbursements of bail out cash from international lenders. A strict follow up of the application of this money has to be accomplished, due to the level corruption has assumed in the country: to the point that it has become one of the main political subjects in discussion and is used, together with the failures of the economic policies adopted, to demand the substitution of the Prime Minister.[91] Ukraine has a dispute with Russia on the payment of $ 3 billion, for the delivery of Russian gas; and will be subjected to an embargo of Russian foods imports, after a free zone between Ukraine and the EU will star operating on January 1st, 2016 and Ukraine's participation in the CIS Free Trade Zone, established three years ago, will end. This will constitute a blow to the trade relations between both countries, estimated at $ 40 billion a year before the government change in February 2014. Trade turnover between Russia and Ukraine decreased by 80% in 2015; besides, in Russia's overall export, Ukraine accounted for several percentages, while in Ukraine's exports Russia's share was as large as 45%, and most of them were high-tech products.[92]

The reaction of the Western Ukrainian population is of different feelings, but mostly of disappointment and frustration for the results of their Maidan expectations. This feelings have been utilized by radical right forces to organize demonstrations, one of them in favor of a "Maidan II Revolution" to overthrow the elected Poroshenko government[93] and a second, against the autonomy for the eastern regions, a commitment of the Ukranian government with the Minsk 2 Agreement.[94]

The situation was evolving to reach a deal in the conflict. The continued meetings and agreements obtained between Ukraine and the members of Western countries and the representatives of Organization for the Security and Cooperation in Europe (OSCE), have shown concessions from both sides and the positive action from the Russian side to reach a deal. Agreements were achieved in disarmament of the near frontier lines, the approval of constitutional amendments that could assure the realization of local elections and a certain degree of autonomy for regional localities. There are still unsolved questions, like the legal definition of the special status for the two Eastern DNR and LNR republics, the Amnesty Law and the

90. (Mehreen, 2015).

91. In a December meeting of the Parliament, M. Saakhashvili, named Governor of the Odessa region, accused Interior Minister A. Avakov as thief. Saakhashvili is considered to be one of the most popular political leaders in Ukraine and is being considered as an eventual substitute for Prime Minister A. Yatseniuk (Marples, 2015) (Zharikhin, 2015).

92. (Zharikhin, 2015).

93. (Anderson, 2015).

94. Marples (op. cit.).

exchange of prisoners; and especially the main question of the Crimea annexation to Russia. This is not an easy one, due to sabotage – like the energy blockade of the peninsula[95] – and a certain degree of misunderstanding of what Crimea represents for Russia, besides its strategic interest.[96]

As was said above, Russia's military participation in the Syrian civil war, pursuing its strategic interests – to fight in proposed coordination action with Western allies against terrorist organizations, especially Islamic State; to show its role in international affairs as independent actor and valuable partner; to assure a diplomatic, sustainable and democratic solution for the Syrian civil war, with a new Constitution and elections after peace implementation – has overshadowed the Ukrainian conflict. A new, recent conflict with Turkey, as derived from the downing of a Russian military air fighter in the Syrian war, as well as the current conflict that opposes Iran – a Russian partner in the anti terrorist operation – against Saudi Arabia and it allies – with dubious positions in this operation –, introduces new complexities to the Russian action, and again diverts attention from the Ukrainian front. According to Sehiry Taruta, ex-governor of the Donetz Region and Ukrainian People's deputy, the Ukrainian conflict has been left in a frozen situation.[97] But the recent appointment of Boris Gryzlov as the plenipotentiary Russian representative in the Contact Group for the settlement of the situation in Ukraine, shows Russia's intention to reach a settlement in 2016, proceeding from the need for complete and faithful adherence to the Minsk Agreements.[98] This is probably the way to confront the need to eliminate the economic sanctions to which the Russia is subjected.

4.3 Conclusion

The main lesson to get from the analysis of the Russian case is that, notwithstanding the enormous damages caused by the application of sanctions to the Russian economy and to its people, as well as to the sender countries; and the Russian efforts spent to overcome the difficulties and the attempts to isolate the country internationally, the situation in Ukraine – the declared reason for the adoption of the sanctions – has not been solved. Which is tantamount to saying that sanctions have not acted as expected. Nevertheless, diplomatic negotiations have taken place among the conflicting parts with the participation of EU countries in different formats and a process to follow up the implementation of the decisions taken was built, under the responsibility

95. On November 22, 2015, Ukrainian nationalists and Tatar activist sabotage four power lines feeding Crimea with electricity from Ukraine, leaving the whole peninsula in darkness for over a month. Conditions eased somewhat after Ukraine restored one of the power lines and after the first of Several underwater electricity cables from Russia went into service (energy bridge). AP 28/12/2015. Crimeans enter 2016 struggling but optimistic (Kenarov, 2015).

96. "Crimea is more than just a territory for Russia... it is a place that was once known as the garden of the empire". Kenarov (op. cit.).

97. Gazeta, 2015.

98. Novosti, 2015.

of members appointed by OSCE. Agreements have been reached, expressed in the Minsk Accords, that contemplate the interests of both side contenders, the Kiev government and the insurgent republics. Their implementation has been troubled by the Ukraine domestic political situation and currently also by the diversion of Russia's international policy into different goals in Middle East affairs – though some of them linked to the efforts to get the end of sanctions. This end constitutes a priority for Russia and to reach it, a new, well experienced plenipotentiary representative of the country in the Contact Group to the settlement of the situation in Ukraine has been appointed. One question subsists and looks like the only nonnegotiable issue for Russia, for its different strategic, historical, political significance for the country and the population's desire in a special referendum: the Crimea annexation to Russia.

TABLE 2
Russia. Basic parameters of the scenario forecasts for 2016-2018
(% to the previous year)

Parameters	Years		
	2016	2017	2018
	Basic scenario		
Urals prices (annual average) $/barrel	50	50	50
Inflation (% year on year)	5.5-6.5	4.0	4.0
GDP	(-)1.0-0.5	0.0-1.0	2.0-3.0
	Risk scenario		
Urals prices, $/barrel	35	-	-
Inflation (% year on year)	7.0	-	-
GDP	(-)2.0-3.0	-	-

Source: CBR, 2015.

5 GENERAL CONCLUSIONS

The case of application of economic [and political] sanctions against Russia is quite different from the cases of Iran and Cuba. In the Iranian case, the objective was initially a reaction against the Islamic revolution; latter it took a different path, focusing in nuclear non proliferation; in this path, the US was not alone, receiving the endorsement of the UE and the UN. In Cuba, the objective was clearly to overthrown the Cuban regime. In both cases, the changes against which the sanctions were directed, affected, although in diverse sense, strategic interests and the international order under which the rules of the US hegemonic international relations are established. Military incursions were not necessary and the sanctions produced a great impact during the long time of their application, resulting in economic losses and relative political isolation of both countries, Iran and Cuba.

Nevertheless, they resisted and, with economic reforms introduced by a new government in Iran and with the goal to improve the economic performance in

Cuba, deals have been signed with the US, to lift economic sanctions on Iran and the economic and political embargo on Cuba. The implementation of these deals is to be gradual and dependent of the conditions agreed and assumed by the two countries to do I; but the international media has testified the population's satisfaction on the streets over these first results, showing the effectiveness of political negotiations in solving different political interests among countries.

In the case of Russia, the lifting of sanctions are still depending on the mistrust existing between the US and its Western allies in relation to Russia and on the Russian strong defense of its geopolitical interests. These attitudes result, in the first case, from the Russian support to the Eastern Ukraine fighters in the ongoing civil war and the annexation of Crimea, done after a referendum which defined the inhabitants desire to join Russia.[99] In the second case, Russia is confirming its position to accept Nato's expansion to the East, even claiming that it involves an area of its particular interests, but puts a red line on what concerns Georgia and Ukraine, both having direct frontiers with the country. It must be added that the Russian Navy Mediterranean Fleet is stationed in Crimea, proportioning Russia the single access to the warm waters of the Mediterranean Sea. Nevertheless, at the same time, Russia is cooperative with the allies of US on the confrontation of international threats –now in the Syrian civil war and anti terrorist operation –, attitude that not only reflects the existence of common international interests, but has also increased the chances of a deal to solve the Ukrainian crisis and the lifting of sanctions.

These chances must have a real implementation and the results already achieved in the diplomatic meetings promoted by the countries of the Normandy Format[100] confirm that diplomacy is still the best way to solve conflicts.

99. It must be observed that one of the reasons for the Eastern resistance to the central government was one of the first decrees signed by the new government after the fall of President Yanukovitch, that contemplated the prohibition to use the Russian as official language besides the Ukrainian one. The decree was immediately cancelled, but the political damage had already been done and must be considered when evaluating Crimea's population decision.

100. Ukraine, Russia, Germany and France.

REFERENCES

ALMASHAT, S; SHIRAZI, M. **Iran sanctions debate ignores civilian impact**. Available at: <www.aljazeera>. Accessed: March 28, 2013.

ANDERSON, J.W. Right sector calls for continued revolution. **KYIV Post**, July 24, 2015. (Johnsons Russia List, 141/2015).

BAIN, E. Russia pivots again, this time to Saudi Arabia. **Russia Direct**, July 21, 2015. (Johnsons Russia List, 128/2015).

BBC News. **Conheça o impacto no Irá das sanções impostas pelo Ocidente** (Be aware of the impact on Iran of the sanctions imposed by the West). BBC Notícias, 2013. Available at: <goo.gl/FJ4BZu>. Acessed: 14 jun. 2013.

BRITISH PETROLEUM ANNUAL REPORT 2015. **BP Global**, 2015. Available at: <www.bp.com>.

BRUNO, G. **The lengthening list of Iran Sanctions**. Council on Foreign Relations, July 31, 2012. Available at: <goo.gl/4D5Lqt>.

CBR – CENTRAL BANK OF RUSSIA. **Report on the Credit and Financial Policy**, v. 4, n. 12, December, 2015. Available at: <www.cbr.ru>.

_____. **The Russian Ministry of Economic Development Aleksey Ulyukaev interview to the KOMSOMOLSKAYA PRAVDA newspaper on December 31/2015**. (Johnsons Russia List 2/2016).

CHADE, J. O Washington Correspondent. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, July 15, 2015.

CHARTER OF THE UNITED STATES. San Francisco, 1945.

DALE, S. Energy in 2014: after a calm comes the storm. **British Petroleum Annual Report 2014**. Available at: <www.bp.com>. Accessed: June, 2015

DECLARAÇÃO DO GOVERNO REVOLUCIONÁRIO (Declaration of the Revolutionary Govnment), **Jornal Gramma**, 1/7/2015.

ECLAC – ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBEANS. **Three decades of uneven and unstable growth**. Santiago, Chile, 2013.

EMMOTT, R. **Europe feels sting in the tail of russian sactions**. Brussels, Reuters, 26/11/2014. (Johnsons Russia List, 245/2014).

FACT SHEET. **EU-Ukraine Relations (2014-15)**. Brussels, April 24, 2015. Available at: <goo.gl/sgtpjF>.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, July, 15, 2015.

GAZETA.RU. Ukrainian ex-governor urges compliance with Minsk Accords. 18 December, 2015. (Johnsons Russia List 253/2015).

GRAHAM, T. The dangers of a new containment policy for Russia. *In*: SANDERS, P. (Ed.). **Cost of a new cold war**. The US-Russia confrontation in Ukraine. Washington, Center for the National Interest, September, 2014.

HABIBI, N. The Iranian economy in the shadow of economic sanctions. **Middle East Brief**, n. 31, October, 2008.

HUFBAUER, G.C.; SCHOTT, J.J. *In*: ELLIOTT, K. (Ed.). **Economic sanctions reconsidered**: history and current policy. Washington, Institute for International Economics, 1985.

KELSEN, H. **The Law of the United Nations** – a critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951.

KUBA. NOVYI ETAP ADAPTATSII (Cuba, new stage of Adaptations). Group of especialists. Moscow, Instituto de America Latina i del Caribe. Academia de Ciencias de Russia. Series Summit, 2011.

KUCHMA, A. **What awaits Russia's economy in 2016**: collapse or recovery? RBHL, Moscow, 18 Dec. 2015. (Johnsons Russia List 247/2015).

LAMRANI, S. **The economic war against Cuba**: a historical and legal perspective on the US blockade. New York: Monthly Review Press, 2013.

MARPLES, D. **Ukraine quest for survival**: a review if 2015. *In*: Johnsons Russia List, Dec., 2015. (Johnsons Russia List 2/2016).

MALONEY, S. Why Rouhani won – and way Khameney let him. The Ahmanidejad era comes to an auspicious end. **Foreign Affairs**, June 16, 2013.

MEHREEN, K. Inflation hits 44 pc in Ikraine amid economic collapse. **Daily Telegraph** (UK), Dec., 29, 2015. (Johnsons Russia List 253/2015).

MOLL, R. **Para entender o que ocorre entre Cuba e os Estados Unidos** (To understand what is going on between Cuba and the United States). São Paulo, Unesp, 24 Dec. 2014. Available at: <goo.gl/JjRnEP>.

POMERANZ, L. A crise na Ucrânia. São Paulo, 2014, mimeo.

POMERANZ, L. Rússia. A estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. *In*: CARDOSO JUNIOR. *et al.* (Orgs). **Trajetórias recentes de desenvolvimento:** estudos de experiências internacionais comparadas. Brasília: Ipea, 2009, Livro 2.

_____. Temas centrais sobre a política externa da Rússia. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 16, n. 1, jun./jul./ago. 2007.

REUTERS. Factbox: **US, EU and UN sanctions against Iran**. Reuters/World, January, 20, 2011. Available at: <goo.gl/Obq5RG>.

RIA NOVOSTI. **Putin's aid says new appointment shows commitment to end conflict.** 29/12/2015. (Johnsons Russia List 253/2015)

SANTORO, M. Cuba after the cold war: economic change, new diplomatic agenda and the limited dialogue with the United States. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, Jan.-July 2010.

SCHOTT. J.J. Economic sanctions against Iran: is the third decade a charm? **Business Economics**, July 2012

SEIXAS, C.C.; PEIXOTO, A.L.; OLIVEIRA, M.E.S. **V Mini-ONU**. Comitê Social, Cultural e Humanitário. Diretrizes para uma política de sanções mais humanas. Brasília, 2003, mimeo.

Trading Economics. New York, Lisbon. Available at: <goo.gl/LKVIs>.

TORBAT, A.E. Impacts of the US trade and financial sanctions on Iran. **The World Economy**, v. 28, n. 3, Mar. 2005.

TRENIN, D. **Ukraine and the new divide**. Moscow: Carnegie Moscow Center, July 2014.

Ukraine self proclaimed Donbass republics call for UN war crimes prob. RT Question More, 8 July 2015. (Johnsons Russia List 134/2015).

US DEPARTMENT OF STATE. **Ukraine and Russia Santions**. 2014. Available at: <goo.gl/syqtCe>.

V.T. SAGIN. Once again on Iranian nuclear problem. Institute of the Near East of the Russian Academy of Sciences. **IIMEDS**, 25 apr. 2014. Available at: <www.iimeds.ru>.

VALERIO, M.A.G. **Sanções Econômicas Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

WEAFER, C. **How much have santions really hurt Russia**. 8 July 2015. (Johnsons Russia List 134/2015).

WEAFER, C. Too early for optimism on Russia growth. **CNBC**, 28 Dec. 2015. (Johnsons Russia List 252/2015).

WOO – OPEC WORLD OIL OUTLOOK 2015. Available at: <goo.gl/jbCo7>.

YARDLEY, J.; PIANIGIANI, G. Pope Francis is credited with a crucial role in the US-Cuba agreement. **The New York Times**, 17 Dec. 2014.

ZARIKHIN, V. Deputy Direct CIS Countries Institute. **With loss of Russian market, Ukraine's crisis exit prospects look bleak**. Interview to Tatiana Zamyatina. Moscou: Tass, 23 Dec. 2015. (Johnsons Russia List 253/2015).

APPENDIX A

Minsk Protocol 1

Signed on September 4, by Ukraine, Russia, and representatives of the Republics of Donetz and Luganks and of the OSCE. The text of the protocol consists of twelve points.

1) To ensure an immediate bilateral ceasefire.
2) To ensure the monitoring and verification of the ceasefire by the OSCE.
3) Decentralization of power, including through the adoption of the Ukrainian law "On temporary Order of Local Self-Governance in Particular Districts of Donetsk and Lugansk Oblasts".
4) To ensure the permanent monitoring of the Ukrainian-Russian border and verification by the OSCE with the creation of security zones in the border regions of Ukraine and the Russian Federation.
5) Immediate release of all hostages and illegally detained persons.
6) A law preventing the prosecution and punishment of persons in connection with the events that have taken place in some areas of Donetsk and Lugansk Oblasts.
7) To continue the inclusive national dialogue.
8) To take measures to improve the humanitarian situation in Donbass.
9) To ensure early local elections in accordance with the Ukrainian law "On temporary Order of Local Self-Governance in Particular Districts of Donetsk and Lugansk Oblasts".
10) To withdraw illegal armed groups and military equipment as well as fighters and mercenaries from Ukraine.
11) To adopt a program of economic recovery and reconstruction for the Donbass region.
12) To provide personal security for participants in the consultations.

Follow-up memorandum

In the two weeks after the Minsk Protocol was signed, there were frequent violations of the ceasefire by both parties to the conflict. Talks continued in Minsk, and a follow-up to the Minsk Protocol was agreed to on 19 September 2014. This memorandum clarified the implementation of the Protocol. Amongst some of the peacemaking measures agreed to were:

- To pull heavy weaponry 15 kms (9.3 mi) back on each side of the line of contact, creating a 30-kms (19 mi) buffer zone
- To ban offensive operations
- To ban flights by combat aircraft over the security zone
- To withdraw all foreign mercenaries from the conflict zone
- To set up an OSCE mission to monitor implementation of Minsk Protocol

APPENDIX B

Minsk Protocol II

Signed on February 15, 2015 by Germany, France, Russia, Ukraine and representatives of the Donetz e Lugansk Republics.

- Immediate and full ceasefire in particular districts of Donetsk and Luhansk Oblasts of Ukraine and its strict fulfilment as of 00.00 midnight (Kiev time) on Feb. 15, 2015.
- Pull-out of all heavy weapons by both sides to equal distance with the aim of creation of a security zone on minimum 50 kilometres apart for artillery of 100mm calibre or more, and a security zone of 70km for MLRS and 140 kilometres for MLRS Tornado-S, Uragan, Smerch and tactical missile systems Tochka U.
  - for Ukrainian troops, from actual line of contact;
  - for armed formations of particular districts of Donetsk and Luhansk Oblasts of Ukraine, from the contact line in accordance with the Minsk memorandum as of Sept. 19, 2014
- The pullout of the above mentioned heavy weapons has to start no later than the second day after the ceasefire and finish within 14 days.
- This process will be assisted by OSCE with the support of the Trilateral Contact Group.
- Effective monitoring and verification of ceasefire regime and pullout of heavy weapons by OSCE will be provided from the first day of pullout, using all necessary technical means such as satellites, drones, radio-location systems etc.
- On the first day after the pullout a dialogue is to start on modalities of conducting local elections in accordance with the Ukrainian legislation and the Law of Ukraine "On temporary Order of Local Self-Governance in Particular Districts of Donetsk and Luhansk Oblasts," and also about the future of these districts based on the above mentioned law.
- Without delays, but no later than 30 days from the date of signing of this document, a resolution has to be approved by the Verkhovna Rada of Ukraine, indicating the territory which falls under the special regime in accordance with the law "On temporary Order of Local Self-Governance in Particular Districts of Donetsk and Luhansk Oblasts," based in the line set up by the Minsk Memorandum as of Sept. 19, 2014.

- Provide pardon and amnesty by way of enacting a law that forbids persecution and punishment of persons in relation to events that took place in particular departments of Donetsk and Lugansk Oblasts of Ukraine.
- Provide release and exchange of all hostages and illegally held persons, based on the principle of "all for all". This process has to end – at the latest – on the fifth day after the pullout (of weapons).
- Provide safe access, delivery, storage and distribution of humanitarian aid to the needy, based on an international mechanism.
- Define the modalities of a full restoration of social and economic connections, including social transfers, such as payments of pensions and other payments (income and revenue, timely payment of communal bills, restoration of tax payments within the framework of Ukrainian legal field)
- With this aim, Ukraine will restore management over the segment of its banking system in the districts affected by the conflict, and possibly, an international mechanism will be established to ease such transactions.
- Restore full control over the state border by Ukrainian government in the whole conflict -zone, which has to start on the first day after the local election and end after the full political regulation (local elections in particular districts of Donetsk and Luhansk Oblasts based on the law of Ukraine and Constitutional reform) by the end of 2015, on the condition of fulfillment of Point 11 – in consultations and in agreement with representatives of particular districts of Donetsk and Lugansk Oblasts within the framework of the Trilateral Contact Group.
- Pullout of all foreign armed formations, military equipment, and also mercenaries from the territory of Ukraine under OSCE supervision. Disarmament of all illegal groups.
- Constitutional reform in Ukraine, with the new Constitution to come into effect by the end of 2015, the key element of which is decentralisation (taking into account peculiarities of particular districts of Donetsk and Luhansk Oblasts, agreed with representatives of these districts), and also approval of permanent legislation on special status of particular districts of Donetsk and Luhansk Oblasts in accordance with the measures spelt out in the footnotes, by the end of 2015.

A MACROECONOMIA DA FEDERAÇÃO RUSSA: DO TRATAMENTO DE CHOQUE À RECUPERAÇÃO NACIONALISTA – UMA INTERPRETAÇÃO HETERODOXA[1]

Franklin Serrano[2]
Numa Mazat[3]

Este artigo discute a relação entre crescimento econômico e regimes de política econômica na Federação Russa, desde sua criação no final de 1991. As características centrais do período de recessão prolongada da economia russa entre 1992 e 1998 são analisadas. Este trabalho estuda, também, a recuperação nacionalista da economia russa, entre 1998 e 2008, mostrando como a mudança do regime de política econômica foi o elemento central para a retomada do crescimento. Enfim, o impacto da crise mundial de 2008 sobre a economia russa é brevemente discutido.

Palavras-chave: Federação Russa; crise; recuperação; crescimento econômico.

MACROECONOMICS OF THE RUSSIAN FEDERATION FROM SHOCK THERAPY TO NATIONALIST RECOVERY: AN HETERODOX INTERPRETATION

This article discusses the link between economic growth and economic policy regimes in the Russian Federation since its creation in late 1991. The central features of the period of prolonged recession of the Russian economy between 1992 and 1998 are analyzed. This paper also studies the nationalist recovery of the Russian economy between 1998 and 2008, showing how the change of economic policy regime was the centerpiece for the renewed growth. Finally, the impact of the global crisis of 2008 on the Russian economy is briefly discussed.

Keywords: Russian Federation; crisis; recovery; economic growth.

LA MACROECONOMÍA DE LA FEDERACIÓN RUSA DE LA TERAPIA DE CHOQUE A LA RECUPERACIÓN NACIONALISTA: UNA INTERPRETACIÓN HETERODOXA

En este artículo se trata de la relación entre el crecimiento económico y los modelos de política económica en la Federación Rusa desde su creación hasta finales de 1991. Se analizan las características centrales de la prolongada recesión de la economía rusa entre 1992 y 1998. Este texto estudia también la recuperación nacionalista de la economía rusa entre 1998 y 2008. Muestra cómo el cambio de régimen de política económica fue fundamental para el retorno del crecimiento. Por último, se discute brevemente el impacto de la crisis mundial de 2008 en la economía rusa.

Palabras-clave: Federación Rusa, crisis, recuperación, crecimiento económico.

JEL: O5; O52.

---

1. Os autores agradecem os comentários de Carlos Aguiar de Medeiros (IE/UFRJ), Ricardo Bielschowsky (IE/UFRJ) e Márcio Henrique Monteiro de Castro, assim como as observações dos dois pareceristas anônimos.

2. Professor associado, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Membro do Grupo de Economia Política (IE/UFRJ).

3. Professor adjunto, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Membro do Grupo de Economia Política (IE/UFRJ).

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir a relação entre crescimento econômico e regimes de política econômica na Federação Russa, desde sua criação no final de 1991 até 2008. O estudo da economia da Federação Russa de 1992 até 2008 pode ser divido em duas fases principais, com níveis de taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) da Rússia bem distintos. A fase de transição e "tratamento de choque" teve crescimento negativo e instável quase contínuo a taxas consideráveis, de 1992 a 1998. Foi seguida por uma fase de recuperação e reconstrução com taxas positivas razoavelmente elevadas e relativamente estáveis de crescimento, de 1999 a 2008. Na fase posterior, depois de um forte recuo do PIB de 7,8%, em 2009, houve uma retomada do crescimento econômico, entre 2010 e 2014, mas em um patamar menor do que na década de 2000. Assim, a taxa média de crescimento do PIB da Federação Russa foi de - 6,6% ao ano (a.a.), de 1992 a 1998, e, depois, mudou para 6,9% (a.a.), de 1999 a 2008, para se estabelecer em 1,1%, entre 2009 e 2014.

No final de 1991, a economia russa encontrava-se em uma situação muito difícil, misturando traços herdados da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), com uma participação ainda grande do Estado na atividade econômica, e características capitalistas, como um setor privado expandindo-se de forma um tanto desordenada. A economia estava em forte recessão e sofrendo uma crise de balança de pagamentos. O período que chamamos de "Tratamento de Choque" começa com as reformas econômicas implementadas na Rússia a partir de 1992. Essas reformas tinham como objetivo transformar rapidamente a economia russa em uma economia totalmente capitalista, *a priori* nos moldes dos princípios definidos pelo Consenso de Washington (Williamson, 1989). O conjunto de reformas e políticas econômicas adotadas cumpriu seu objetivo de transformar rapidamente a Rússia em uma economia essencialmente capitalista. No entanto, a grande queda dos gastos, do tamanho e da capacidade de atuação do Estado russo, a falta crônica de crédito e a desmonetização da economia, a liberalização dos preços e mercados, a forma que tomou a privatização dos ativos estatais e a abertura comercial e, particularmente, a financeira levaram a economia russa a uma longa e profunda recessão que durou vários anos, com uma queda muito grande na taxa de investimento. Além da recessão quase contínua, o substancial agravamento da vulnerabilidade externa herdada da antiga URSS, a partir da abertura financeira e da política de estabilização baseada na taxa de câmbio fixa após 1995, conseguiu a proeza de, em poucos anos, gerar uma crise de balança de pagamentos em um país que obtinha elevados superávits comerciais.

Como reação à profunda recessão e à crise de balança de pagamentos de 1998, começa em 1999 o período que chamamos de recuperação nacionalista e que perdura até os dias de hoje. Esse período é caracterizado pela retomada da atuação ativa do Estado sobre a economia e pela reversão parcial dos piores excessos das políticas adotadas anteriormente. Essa mudança na orientação da política

econômica em geral foi suficiente para permitir que a Rússia se aproveitasse de um contexto externo favorável e foi o que viabilizou a retomada do crescimento econômico a taxas elevadas, entre 1999 e 2008, e apesar do forte impacto negativo da crise mundial de 2008, perdura até hoje (a taxas não tão altas).

A interpretação esboçada acima é razoavelmente simples e mostra que a trajetória da Rússia capitalista não difere tanto assim do que ocorreu em tantos outros países em desenvolvimento no mesmo período histórico. Mas nossa visão deste processo afasta-se totalmente das interpretações dominantes sobre a economia da nova Federação Russa, tanto no período de transição e recessão quanto no período de recuperação após 1999.

Quanto à profunda recessão no período de transição entre 1992 e 1998, existe um amplo debate entre os que apoiam o conceito de tratamento de choque contra os que defendem a superioridade de uma estratégia mais gradual. Para os primeiros, o problema foi que interferências políticas populistas e a influência de *lobbies* de interesses corporativistas evitaram que o choque fosse aplicado de forma pura e completa. Os gradualistas, por sua vez, argumentam que, se as reformas tivessem sido mais graduais e corretamente sequenciadas, a recessão teria sido menor, pois as condições preexistentes, como uma série de imperfeições e falhas de mercado, dificuldades de definição apropriada de direitos de propriedade e contratos, impediam realisticamente uma passagem muito rápida para a economia de mercado. Uma terceira visão de cunho "novo institucionalista" reconhece que a perda da capacidade operacional do Estado de cumprir suas funções básicas de manter a lei e a ordem, de garantir os contratos e de oferecer uma provisão mínima de bens públicos foi um elemento central para explicar a profundidade da recessão (ver a discussão em Popov, 2000a; 2012).

Essa literatura é bem menos útil do que pode parecer à primeira vista. Em primeiro lugar, todos os autores envolvidos subscrevem a mesma visão idealizada sobre a operação do mecanismo competitivo de mercado.[4] Essa visão idealizada do mecanismo de mercado distorce profundamente a análise dos efeitos das reformas e políticas econômicas e dos aspectos políticos institucionais.[5]

Mesmo as análises de cunho mais novo institucionalista partilham dessa visão neoclássica idealizada dos mercados e, adicionalmente, a parte institucional e política propriamente dita sofre da influência da abordagem de escolha racional para a ciência

4. Todos estes autores concordam que, em uma economia realmente competitiva, a moeda é neutra a longo prazo (não haveria restrição de demanda efetiva), os fatores de produção são substitutos e seria possível manter o pleno emprego do trabalho com qualquer quantidade inicial de capital (não haveria desemprego estrutural) e que a balança de pagamentos equilibra-se automaticamente em nível de produto de pleno emprego (não haveria restrição externa).

5. Só para ficar em um único exemplo óbvio, se não existe tal coisa como uma restrição de demanda efetiva, o efeito direto de longo prazo de quedas do consumo e do gasto do governo necessariamente seria um aumento compensatório e automático do investimento privado e não a queda do produto e o desestímulo adicional ao investimento privado, que ocorreram na Rússia.

política, possivelmente ainda mais irrealista e idealizada do que a economia neoclássica. Nessa abordagem de escolha racional, os *policy makers* representativos maximizam seu poder pessoal[6] e distorcem a economia enfrentando agentes privados que maximizam seus lucros. Mas, quando os agentes privados prevalecem, eles, felizmente, levam a economia a uma situação de alocação eficiente de recursos escassos.

Mesmo abstraindo totalmente das deficiências teóricas e conceituais da literatura dominante, os próprios termos em que estes autores colocam o debate parecem pouco relevantes para os que querem entender o que realmente aconteceu. De um lado, a discussão sobre se teria sido melhor ou não uma estratégia de reforma de transição gradualista perde muito de seu apelo no caso da URSS, em que as reformas "gradualistas" da *Perestroika* já haviam desorganizado a economia completamente e causado uma grande crise. Nessas condições objetivas, alguma coisa drástica certamente teria de ter sido feita de qualquer jeito (Gaidar, 2003), embora talvez não exatamente o que foi feito.

Além disso, entre os casos considerados bem-sucedidos de transição (em que não houve recessão) teríamos tanto a China, considerada "gradualista", quanto o Vietnã, que implementou suas reformas rapidamente e é apresentado na literatura, de forma um tanto inadequada, também como um caso de "tratamento de choque". A questão relevante é a natureza das reformas e não a velocidade em que são implementadas.

Por outro lado, até os que reconhecem o papel fundamental da capacidade operacional e institucional do Estado tendem a não criticar a redução brutal do gasto público e de sua capacidade fiscal. Eles parecem ignorar tanto o fato de que os serviços de um Estado eficiente demandam recursos reais,[7] quanto o fato de que a demanda do Estado compunha boa parte da demanda final da economia russa. Nesse sentido, alguma outra fonte de demanda precisaria ser estimulada para substituir a demanda do Estado, mas, isso não aconteceu.

No que diz respeito ao período de recuperação pós-1999, a literatura dominante padece também do mesmo tipo de limitação, com uma mistura de economia neoclássica (com algumas imperfeições adicionadas) e de uma pobre análise política e institucional também de base neoclássica. As discussões mais comuns giram em volta da questão de saber se a Rússia padece da maldição de recursos naturais, se ela tem "doença holandesa" (ver resenha em Pineli Alves, 2012), ou se trata de

6. Isso sem falar nos divertidos estudos econométricos que explicam a intensidade relativa da recessão em diferentes países em transição para o capitalismo com suas *proxies* criativas para transformar variáveis políticas e institucionais qualitativas em quantitativas. Há um "sério" debate se devemos incluir nestas regressões índices que supostamente medem a "democracia" ou o grau de "respeito das leis". Popov (2000a) argumenta aparentemente sem ironia que a "capacidade institucional do Estado" é melhor medida como uma razão entre os dois (i.e., "respeito às leis" dividido por "democracia").

7. A rigor Popov (2000a; 2012) parece ter consciência disso e admite que a variável "queda na parcela das receitas do Estado como proporção do produto" pode ser uma medida alternativa da "capacidade institucional do Estado" e ser usada no lugar de (ou em conjunto com) a razão entre "respeito às leis" e "democracia".

um Petro-Estado ("uma Venezuela com bombas atômicas") totalmente "viciado em rendas" (Goldman, 2008; Gaddy & Ickes, 2006).

Independentemente desses problemas teóricos e metodológicos, o fato é que, na prática, na maior parte dessas discussões, a recuperação da Rússia pós-1999 acaba sendo atribuída exclusivamente às exportações de petróleo e gás. O problema básico com essa concepção é a de que ela não consegue explicar porque, antes de 1999, o crescimento da economia Russa não tem nenhuma correlação forte e bem definida com a evolução das exportações de energia e com o preço internacional do petróleo. A questão central, portanto, não é o importante papel dessas exportações no período pós-1999, que tende a ser superestimado, mas, sem dúvida, foi fundamental. A questão que nos interessa realmente, e que é bem pouco discutida pela literatura dominante, é entender o que aconteceu na Rússia pós-1999 e fez com que as exportações de petróleo passassem a gerar tanto crescimento da economia como um todo.

De forma a mostrar como a mudança do regime de política econômica foi o elemento central para a retomada do crescimento, este trabalho está dividido em mais três seções, além desta introdução. Começamos com o exame das características centrais do período que corresponde à recessão prolongada da fase do "tratamento de choque" entre 1992 e 1998 (seção 2). A seção 3 estuda o período da recuperação nacionalista da economia russa, entre 1998 e 2008. A seção 4 discute brevemente o impacto da crise mundial de 2008 e conclui o trabalho ressaltando a tendência de manutenção do regime de política econômica instaurado em 1999.

2 A TRANSIÇÃO PARA O CAPITALISMO VIA "TRATAMENTO DE CHOQUE" (1992-1998)

2.1 A recessão no período de alta inflação (1992-1995)

A estratégia de transição rápida para a economia de mercado capitalista adotada na Federação Russa, a partir de 1992, ganhou o nome de "tratamento de choque".[8] Seu objetivo era uma transição acelerada para a economia de mercado capitalista, acompanhada de uma rápida estabilização macroeconômica. Havia quatro eixos principais no programa. O primeiro eixo era a liberalização total dos preços, removendo o tabelamento dos preços dos bens básicos que ainda vigorava depois da Perestroika. Essa medida devia supostamente pôr um fim na escassez e nas dificuldades de abastecimento e permitir que o mecanismo de mercado funcionasse plenamente. O segundo eixo era a abertura comercial e a livre flutuação da taxa de câmbio, afastando as barreiras administrativas e tarifárias que ainda existiam. O objetivo da abertura era alinhar os preços relativos com os preços internacionais e

8. Outros nomes para as reformas, como Terapia de Choque, *Big Bang*, Reforma Econômica Radical ou '3 *Zatsias*', também aparecem na literatura.

adequar o padrão de comércio às vantagens comparativas da Rússia. O terceiro eixo era uma política de endurecimento das restrições orçamentárias da economia (criando um *hard budget constraint*) tanto para o governo quanto para as empresas em geral (por meio do controle da moeda e do crédito), cuja finalidade era reduzir o risco de inflação que poderia criar a liberalização dos preços. O racionamento do crédito, que seria a consequência de tal política, devia acelerar o processo de reestruturação das empresas. O último eixo era a privatização das empresas estatais, que devia aumentar a competitividade das empresas russas. A privatização dos ativos produtivos devia ser acompanhada da introdução de um sistema de direitos de propriedade e da elaboração de um aparato legal que fosse respeitado (Schleifer; Boycko; Vishny, 1995).

A implantação da "terapia de choque"começou no dia 2 de janeiro de 1992 com a liberalização da maior parte dos preços[9] e, em particular, da taxa de câmbio. A decisão de liberalizar os preços foi responsável por um surto inicial de inflação. Assim, a inflação atingiu 245% em janeiro, caindo para 38% em fevereiro (Popov, 1996, p. 59). Essa inflação inicial eliminou de uma vez o excesso crônico de demanda agregada que existia aos preços anteriores à reforma e reduziu drasticamente o valor real dos elevados depósitos em rublo herdados do fim da União Soviética. A redução dos salários reais e do valor real dos saldos de ativos com liquidez das famílias acabou com o excesso de demanda efetiva e potencial. Ao mesmo tempo, a queda dos salários reais aumentou muito as margens de lucro das empresas. Isso eliminou rapidamente a escassez crônica de bens de consumo que caracterizava a economia russa desse período. O consumo das famílias caiu 2,9% em 1992 (e caiu, em média,1% ao ano entre 1992 e 1994).

A liberalização do comércio exterior, também realizada em janeiro de 1992, significou uma redução substancial das barreiras tarifárias às importações[10] e o fim das quotas de importações que, mesmo atenuadas, continuavam existindo até então. Até fevereiro de 1993, os bens importados nem eram sujeitos ao imposto sobre valor adicionado (cuja alíquota era de 28% na Rússia, nesse período), o que contribuiu para favorecer muito a difusão dos produtos importados entre os poucos que tinham condição de pagar por eles (Drebentsov e Ofer, 1999), ajudando também a eliminar a escassez de bens de consumo.

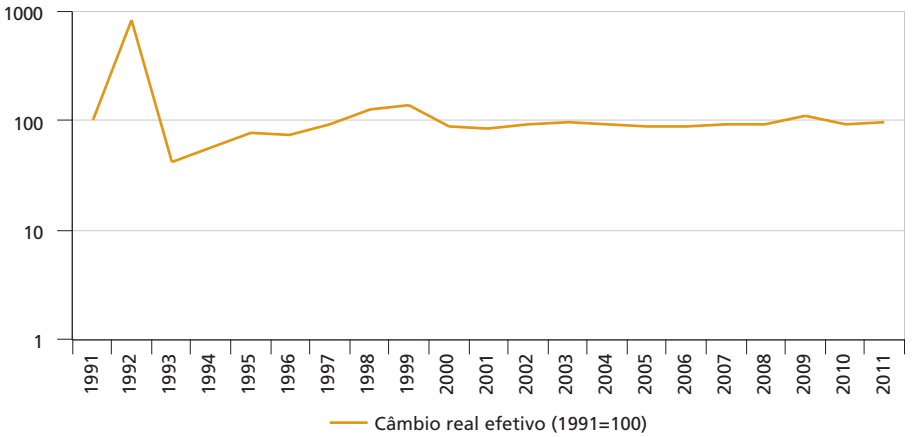
Depois do surto de inflação inicial observado até março de 1992, o processo inflacionário russo tornou-se crônico, pois se transformou em uma inflação de custos persistente, na medida em que as empresas e os trabalhadores russos tentaram reajustar seus preços e salários para compensar suas perdas iniciais de renda real. A "megadesvalorização" cambial nominal, em 1992, chegou a 5.695%,

9. Os preços dos setores da energia e dos transportes, assim como os preços de alguns produtos alimentícios, continuaram a ser tabelados (Kotz, 2007).

10. A tarifa geral sobre as importações foi reduzida para 5%. Mas a maior parte dos bens alimentícios e dos remédios não eram sujeitos a nenhuma tarifa (Drebentsov e Ofer, 1999).

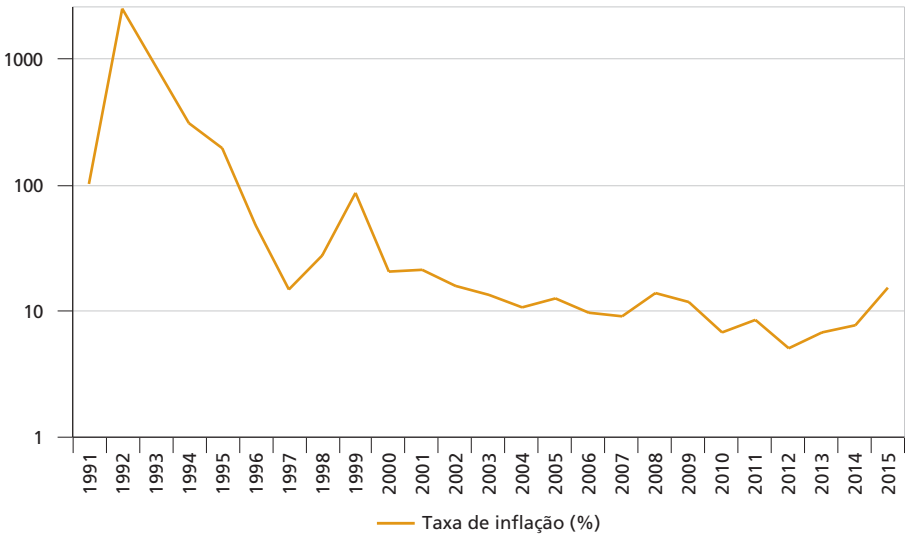
e a inflação do ano atingiu 1.490% (medida pelo deflator implícito do produto interno bruto – PIB), levando a uma drástica desvalorização da taxa de câmbio real efetiva (gráfico 1). Taxas elevadas de inflação mantiveram-se na Rússia até 1995 (gráfico 2).

GRÁFICO 1
Evolução da taxa de câmbio real efetiva da Federação Russa (cesta de divisas de países parceiros comerciais em rublo) de 1991 a 2011 (índice 100 = 1991)



Fonte: Darvas (2012).
Obs.: Metodologia seguida explicada em Darvas (2012).

GRÁFICO 2
Inflação na Rússia (logaritmo) de 1991 a 2015



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

Depois do forte choque de preços inicial, a demanda efetiva na Rússia (demanda aos preços de oferta, isto é, os preços que cobrem os custos e a margem de lucro mínima que garante o suprimento do produto) não era mais excessiva, e o sistema econômico passou a ser restrito pela demanda e não mais pela oferta, uma vez que o investimento, o consumo e o gasto público caíram sistematicamente em termos reais ao longo do período de transição.

Essa inflação de custos era realimentada pela taxa de câmbio nominal, que se desvalorizou muito até 1995 (Drebentsov e Ofer, 1999), pelos aumentos de salários nominais e pelos aumentos desordenados das margens de lucros nominais em vários setores. A fortíssima desvalorização da taxa de câmbio nominal ocorreu na Rússia depois da adoção de um regime de câmbio flexível como parte do pacote de reformas do início de 1992. Ela foi alimentada pela elevada fuga de capital que acompanhou a abertura financeira, também adotada a partir de 1992. A supressão dos controles de capital externo não trouxe a esperada entrada de investimentos estrangeiros diretos e, sim, grande fuga de capitais.

O Banco Central russo manteve o câmbio totalmente flexível até o fim de 1995. O câmbio nominal desvalorizou-se contínua e consideravelmente entre 1992 e 1995, como efeito da fuga de capital. A desvalorização da taxa de câmbio nominal do rublo, em janeiro de 1992, foi tão forte e causou uma inflação de custos tão intensa como reação que, a partir de fevereiro, o ritmo de desvalorização cambial nominal foi superado pelo ritmo da inflação. Essa tendência à rápida revalorização do câmbio real depois da maxidesvalorização inicial até o final de 1995 não chegou a reverter totalmente a desvalorização real inicial, e a taxa de câmbio real, ao final de 1995, ainda estava 34% mais desvalorizada do que no início de 1992 (Drebentsov e Ofer, 1999).[11]

Políticas fiscais e monetárias muito contracionistas foram adotadas na Federação Russa como parte do "tratamento de choque". A política monetária contracionista, em um contexto de inflação crônica de custos, levou a um intenso racionamento do crédito às empresas e teve um impacto negativo sobre o investimento. Nessas circunstâncias, o incentivo à criação de bancos privados,[12] que já existia desde 1990, para substituir o Estado no seu papel de financiamento do investimento, acabou não aumentando a disponibilidade de crédito para

11. Alguns autores insistem em que o problema da Rússia é a tendência à sobrevalorização do rublo que não acompanha uma suposta inflação de demanda (Popov, 2007) e não que foi a excessiva e insustentável desvalorização real inicial em janeiro de 1992 que gerou a explosão inflacionária. Esses autores tendem a não incluir este mês de janeiro (ou omitir o resultado do ano de 1992 quando os dados são anuais) em seus cálculos (por exemplo, Popov (2000b, 2000c) "prova" uma tendência crônica à sobrevalorização do rublo com dados mensais, usando a taxa de câmbio real de fevereiro de 1992 como base). Um dos raros trabalhos que chama a atenção para o violento choque cambial inicial é o de Drebentsov e Ofer (1999), que mencionam que a desvalorização real inicial foi tão grande que o governo russo, apesar de seus objetivos liberalizantes, foi forçado, durante um período, a limitar administrativamente as exportações de energia para evitar escassez no mercado interno. As novas estimativas de taxa de câmbio real efetiva realizadas por Darvas (2012) confirmam a fortíssima desvalorização real de 1992.

12. A Rússia contava mais de 1.600 bancos privados no final de 1992 (Gustafson, 1999).

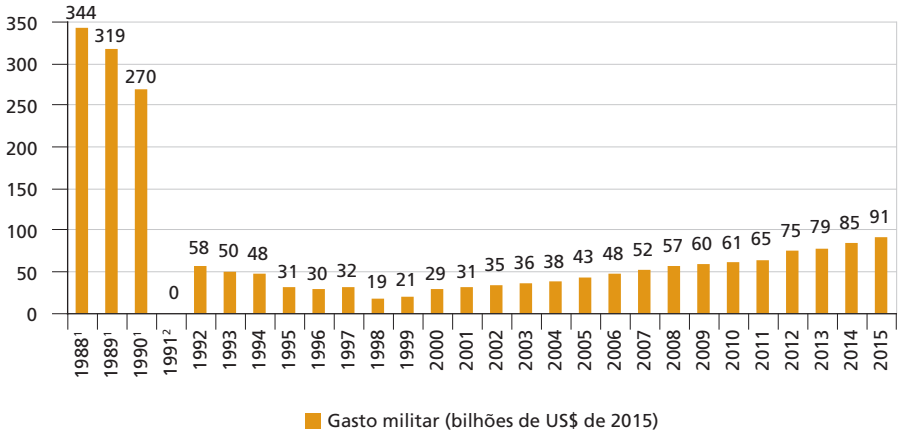
a maior parte das empresas russas. Como será mostrado adiante, essas novas instituições financeiras ficaram, em geral, focadas em atividades especulativas, nas privatizações e em aplicações em títulos públicos.

A adoção de uma forte política fiscal contracionista levou a uma queda dramática dos gastos do governo na Rússia, em termos reais, que caíram para 56% do nível de 1991 em 1992 (Kotz e Weir, 2007).

Dos gastos públicos, o gasto militar, que representava 15,8% do produto interno bruto (PIB) da União Soviética em 1988, foi o que mais caiu em 1992 e continuou baixando até 1998, quando chegou a apenas a 3,3% do PIB (por sua vez, quase 50% menor) da Federação Russa (gráfico 3). As encomendas do exército russo para as empresas do complexo militar industrial foram praticamente paralisadas e só seriam retomadas em grande escala no início dos anos 2000. Nos anos 1990, essas empresas passaram a depender essencialmente das exportações de armas para países não aliados dos Estados Unidos, como a Índia ou a China. Algumas empresas já produziam bens de consumo durável para o mercado civil. Outras empresas do complexo militar industrial russo tentaram uma reconversão parcial na produção para o mercado civil, mas com um sucesso limitado, tanto por razões técnicas ligadas à militarização da própria estrutura produtiva, quanto pela situação econômica difícil da época (Davis, 2002).

Essa situação levou a um substancial encolhimento do gigantesco complexo industrial-militar herdado da URSS, cuja produção caiu cerca de 80% entre o seu pico de atividade do final dos anos 1980 e 1998 e que perdeu mais de 2/3 dos seus funcionários (Izyumov e Kosals, 2011).

GRÁFICO 3
Gasto militar da URSS e da Federação Russa (1988-2015)
(Em US$ bilhões)

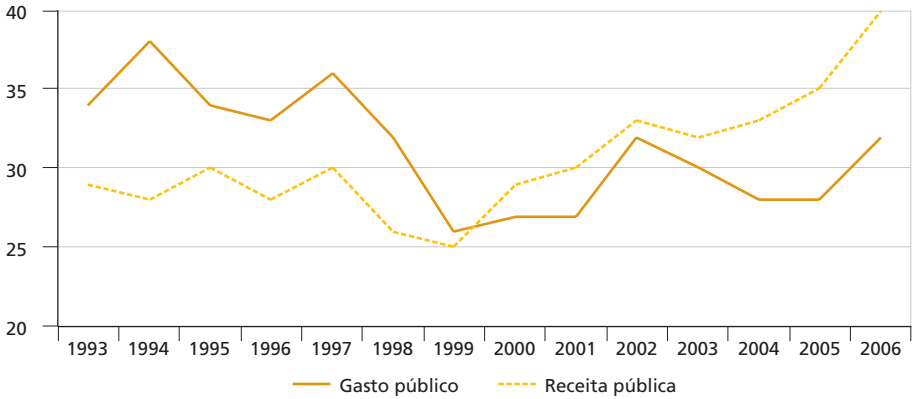


Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)
Notas: [1] URSS.
[2] Dados não disponíveis.

A arrecadação fiscal caiu, também, fortemente em decorrência da degradação da situação econômica russa (gráfico 4). Apesar da forte diminuição do gasto público total (incluindo transferências e serviço da dívida pública), o déficit fiscal estabeleceu-se em um patamar alto devido à queda maior da arrecadação. Apesar dos déficits elevados, a política fiscal parece ter sido bastante contracionista, pois o impacto negativo direto da forte queda dos gastos públicos sobre a demanda não foi compensado por um aumento do consumo privado. O aumento da renda disponível do setor privado advindo da redução da arrecadação fiscal beneficiou, fundamentalmente, empresas e indivíduos de alta renda com baixa propensão a consumir produtos de fabricação russa.

O sistema tributário herdado da União Soviética não era muito adaptado à nova realidade econômica russa. A reforma tributária criou um imposto sobre o consumo, mas sua aplicação foi bastante complicada, devido à desorganização da fiscalização, à inconsistência do novo sistema fiscal e à corrupção dos agentes administrativos. O enfraquecimento do Estado russo ficou, então, refletido na generalização das práticas de sonegação de impostos no país.

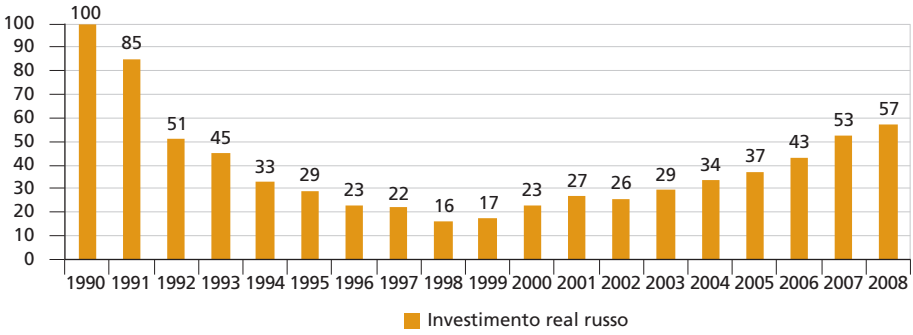
GRÁFICO 4
Gastos totais e receita do governo em porcentagem do PIB (1993-2006)



Fonte: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) – Popov (2008).

O racionamento do crédito, a queda dos salários reais e do consumo (ver adiante) e o forte recuo do gasto público refletiram-se em uma queda espetacular do nível do investimento agregado (público e privado), que caiu 84% em termos reais entre 1990 e 1998 (gráfico 5).

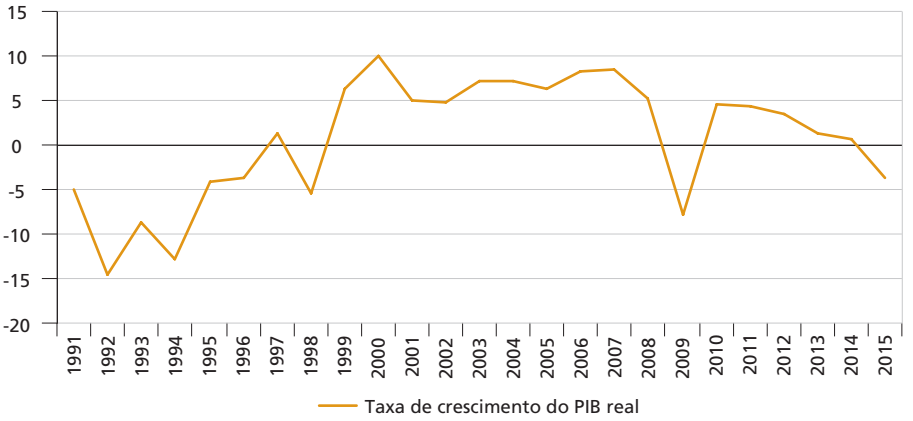
GRÁFICO 5
Evolução do investimento real russo entre 1990 e 2008 (índice 100 = 1990)



Fonte: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) e Federal State Statistics Service (Rosstat), em Kotz (2007) e Bank of Finland Institute for Economies en Transition (Bofit, 2009).

O encolhimento da demanda efetiva provocado pela política macroeconômica contracionista durante o período do "tratamento de choque" levou a uma redução do produto, quase contínua, com altas taxas de crescimento negativas e grande instabilidade (gráfico 6).

GRÁFICO 6
Taxa de crescimento do PIB real da Federação Russa (1991-2015)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

2.2 A recessão durante a estabilização da inflação por meio da taxa de câmbio (1995-1998)

Em 1995, uma política econômica de estabilização com âncora cambial foi implantada na Rússia, a fim de controlar a inflação. O plano de estabilização tinha três pontos principais. Primeiro, o Banco Central russo ancoraria a taxa de câmbio

nominal do rublo ao dólar, passando a um regime de câmbio fixo (Gustafson, 1999). Na prática, o câmbio era fixo, porém reajustável periodicamente, mas o objetivo era a maior estabilidade possível do câmbio nominal. Segundo, o déficit público não poderia mais aumentar. Como o PIB e, consequentemente, a receita pública continuavam caindo, isso levou a cortes adicionais ainda mais drásticos nos gastos públicos. O terceiro elemento era a restrição monetária. O Banco Central da Rússia perdeu a permissão de financiar o déficit público com a emissão de moeda, emprestando diretamente ao Tesouro. Além disso, o crédito do Banco Central ao setor privado devia ser limitado, supostamente para impedir pressões inflacionárias.

A dívida externa foi financiada com empréstimos do FMI, de governos e de bancos ocidentais (principalmente da Alemanha). A dívida pública foi financiada com a emissão de títulos denominados em rublo como os GKOs[13] e os OFZs e, em dólar, como os MinFins. A taxa de juros real destes GKOs e OFZs era muito alta (chegou a mais de 70%, em 1995), porque a taxa de juros nominal tinha que ser alta o suficiente em dólares para atrair os investidores externos e sustentar a paridade cambial.

A Rússia estava seguindo um modelo econômico generalizado nos países da periferia na década de 1990. Em um contexto internacional de desregulação financeira, uma grande quantidade de capital externo de curto prazo fluía para os países da periferia que ofereciam taxas de juros esperadas em dólar elevadas e tinham realizado a abertura financeira (Medeiros, 2008). A Rússia conseguiu atrair fluxos elevados de capital especulativo de curto prazo. Assim, tanto as instituições financeiras russas quanto os investidores estrangeiros compraram muitos títulos russos. Esses investidores estrangeiros chegaram a deter 1/3 dos GKOs no início de 1997 (Vercueil, 2002). Olhando para a balança de pagamentos da Rússia, registrou-se, assim, em 1997, US$ 45,7 bilhões de investimento em carteira em 1997, dos quais 44,5 bilhões eram títulos do governo (Bank of Russia).

A situação de fragilidade externa criada pela entrada desses fluxos de capital especulativo de curto prazo era piorada pelo agravamento do problema de fuga de capital, presente de forma incipiente no final do sistema soviético e muito favorecido durante a transição pela abertura financeira total. Os níveis elevados admitidos oficialmente são bastante subestimados, porque só levam em conta os movimentos devidamente registrados na balança de pagamentos. De fato, muitas atividades ilegais de exportação, aproveitando os ganhos de arbitragem provenientes da diferença entre os preços internos russos (das matérias-primas, principalmente petróleo e derivados) e os preços internacionais eram realizadas e não entravam nem na parte de erros e omissões da balança de pagamentos. A ausência de controle de capital e sequer da obrigação de internalizar as receitas de exportação pelo Banco Central da Rússia forneceu, assim, a oportunidade a muitas empresas exportadoras, que recebiam seus

13. Os GKOs eram títulos do Tesouro com duração de três ou seis meses, enquanto os OFZs tinham prazos maiores.

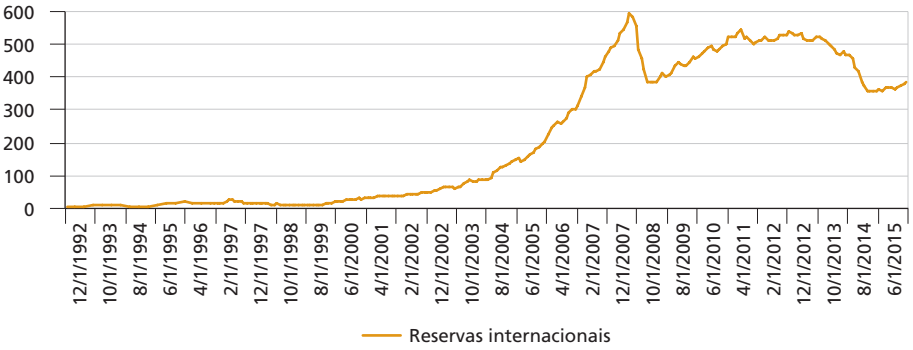
pagamentos em divisas por meio de filiais no exterior, de deixar fora do país todo o valor de suas exportações. Estima-se que cerca de 150 bilhões de dólares foram assim subtraídos da economia russa de 1992 a 1998 (Lougani e Mauro, 2000).

É importante enfatizar que a Rússia, durante todo esse período, teve superávits comerciais tanto pelo nível agregado deprimido das importações por conta da recessão quanto pelo elevado nível de exportações de matérias-primas (especialmente petróleo e gás). Assim, ao contrário da maioria dos países periféricos e de praticamente todos os países em transição (fora a China), cuja fragilidade externa vinha em boa parte da balança comercial, na Rússia, foi exclusivamente a tendência de crescentes saídas de capital legais e ilegais que levou ao aprofundamento da vulnerabilidade externa e posteriormente à crise.

Além disso, com o regime de câmbio fixo adotado no âmbito da política de estabilização e a persistência da inflação, mesmo em um patamar muito menor (gráfico 2), havia uma valorização gradual da taxa de câmbio real (gráfico 1). As importações, devido à liberalização comercial, aumentavam a um ritmo elevado (cerca de 43% entre 1994 e 1997), enquanto o crescimento das exportações nominais em dólar era significativamente menor (28% entre 1994 e 1997). O resultado foi uma forte redução do superávit comercial.

O saldo negativo do balanço de rendas enviadas ao exterior da Rússia também piorou muito durante esse período, devido ao aumento dos juros dos títulos do governo comprados por instituições financeiras estrangeiras. O resultado foi uma redução do saldo da balança de transações correntes que chegou a ser negativa em 1997. O saldo da balança de pagamentos da Rússia também ficou negativo em 1997, significando a perda de reservas, que baixaram para US$ 13,9 bilhões em fevereiro de 1997 (gráfico 7). Era um nível limitado demais para enfrentar qualquer choque externo.

GRÁFICO 7
Evolução das reservas internacionais da Federação Russa entre 1993 e 2015
(Em US$ bilhões)



Fonte: Bank of Russia.

A fragilidade externa da Rússia aumentou notadamente durante esse período de "estabilização", com uma dívida externa (pública e privada) que não parava de crescer, a saída de divisas, a valorização do câmbio real e a diminuição das reservas. A partir de meados de 1997, a economia russa tinha se tornado extremamente vulnerável para qualquer choque externo, o que se verificou em 1998.

As medidas tomadas no âmbito da política econômica de estabilização levaram a uma forte queda da inflação (gráfico 2). O câmbio nominal fixo reduziu muito a inflação de custos. Ao mesmo tempo, a demanda efetiva continuou caindo devido aos cortes de gastos públicos, e o investimento agregado também continuou em queda (gráfico 5).

A restrição de crédito na Rússia, ligada às políticas de estabilização macroeconômica, a partir da tentativa de controlar os agregados monetários em termos nominais em meio a um forte processo de inflação de custos, foi tão intensa que gerou uma crescente desmonetização da economia (com grande redução do valor real dos agregados monetários) e principalmente das transações realizadas entre empresas. As empresas recorriam a esquemas de compensação de dívida entre si mesmas, para não ter que desembolsar dinheiro. Esses esquemas de crédito direto entre agentes (aos quais muitos referem-se erradamente como escambo) não eram, na verdade, muito diferentes do que acontecia na União Soviética, onde, nas relações entre empresas estatais compradoras e fornecedores, não circulava dinheiro propriamente dito.[14] Essas práticas eram também usadas pelas instituições públicas, principalmente locais, que anulavam dívidas tributárias em troca da compra de bens e equipamentos. As transações não monetizadas chegaram a representar mais de 50% das transações interindustriais em 1998 (Woodruff, 2000; Seabright, 2000). No final do período da transição, a desmonetização tinha chegado a um nível tal que cresceu também o escambo propriamente dito, e cerca de 16% dos funcionários recebiam seus salários sob a forma de mercadorias produzidas pela própria empresa (Seabright, 2000).

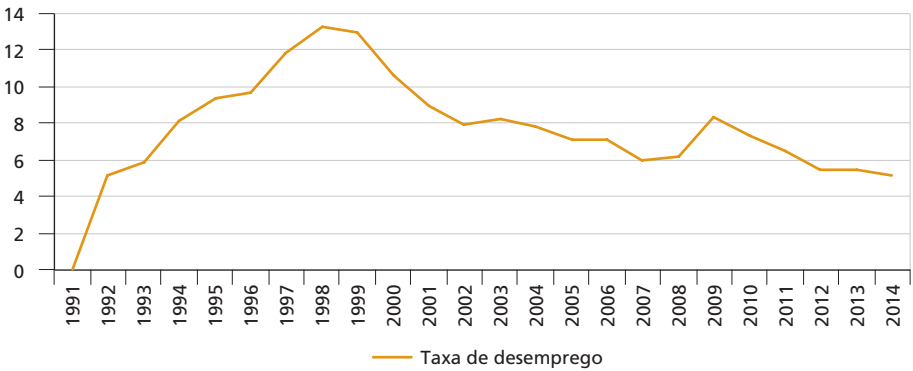
Nesse contexto, os atrasos no pagamento dos salários dos funcionários, tanto no setor público[15] quanto no privado e das pensões, eram generalizados. No caso do setor privado, esses atrasos podem ser considerados uma forma pela qual os trabalhadores ficavam financiando o capital de giro das empresas. Eram maneiras de manter um nível mínimo de crédito para a produção na economia russa. De fato, os bancos russos não financiavam o fluxo de caixa das empresas russas, preferindo investir na compra de títulos da dívida do governo russo, que pagavam taxas de juros altíssimas.

14. As transações entre empresas, no período soviético, eram realizadas com base em moeda de conta e contabilizadas em um sistema de compensações entre elas registradas no Banco Estatal..

15. Uma média de cinco meses de atraso pelos salários dos funcionários públicos foi observada entre 1995 e 1998 (Hough, 2001).

A fase da transição por meio do "tratamento de choque" gerou profundas mudanças na economia da Rússia. O desemprego aberto continuou a aumentar (gráfico 11), ainda que em um ritmo bem menor do que a queda do PIB. É interessante observar que, embora o PIB tenha caído mais de 50%, entre 1990 e 1998, a taxa de desemprego aberto chegou a um máximo de "apenas" 13,3%, em 1998. Isso indica que houve uma forte queda da produtividade efetiva do trabalho na economia. Como vimos, os salários reais caíram muito, mas, por outro lado, as empresas tinham uma tendência a manter o seu quadro de funcionários, o que permitiu amortecer consideravelmente a crise de um ponto de vista social. Essa situação tem muito a ver com o funcionamento peculiar de muitas empresas russas durante esse período. Em estudos realizados sobre o desenvolvimento do capitalismo na nova Rússia, Clarke e Veronika (1995); Clarke (1999, 2007) analisaram essas peculiaridades. As empresas russas, públicas ou privadas, raramente cortavam de forma drástica seu quadro de funcionários, apesar dos seus problemas financeiros durante o período da "transição". As empresas públicas, propriedades do Estado Federal ou de entidades locais, não o faziam por razões eleitoreiras e porque, na maior parte dos casos, os gerentes dependiam do apoio dos trabalhadores para se manterem no cargo, fenômeno que se estendeu também a muitas empresas privadas.[16]

GRÁFICO 8
Evolução da taxa de desemprego na Rússia entre 1991 e 2014
(Em %)



Fonte: World Bank, 2016.

16. Segundo Clarke (2007, p. 50), a década de 1990 foi caracterizada pela seguinte situação nas empresas russas: "*The collapse of the administrative-command system left enterprises in an uncertain legal position. Apart from the small number of enterprises which had been privatized or leased to the labour collective before the collapse of the Soviet Union, enterprises and organizations were still nominally owned by the state, even though the state had lost most of its levers of control over enterprises and in practice enterprise management had almost complete discretion in how they managed the enterprise and disposed of its resources. The authority of enterprise managers was by no means unconstrained. They had no clear juridical rights and the legitimacy of their position depended very much on maintaining the support of the management team and the labour force as a whole*".

Nas empresas privadas, cuja participação cresceu consideravelmente ao longo do período de "transição" por meio das privatizações, a atitude da gerência não era muito diferente. De fato, tirando as empresas mais valiosas (ligadas à produção de bens comercializáveis como petróleo, gás, matérias-primas etc.) que acabaram sendo controladas por grupos financeiros e conglomerados, muitas firmas russas privatizadas permaneceram controladas por seus próprios funcionários, o que excluía demissões em massa e uma gerência focada exclusivamente na busca do lucro no curto prazo e a qualquer custo. Além disso, havia fortes pressões das autoridades locais para as empresas continuarem mantendo o papel social que desempenhavam no período soviético.[17]

As mudanças na propriedade dos meios de produção e a adoção de uma escala de remuneração "capitalista" fizeram com que a distribuição de renda na Rússia piorasse muito durante a transição. O salário real caiu 1/3 entre 1990 e 1998, enquanto a renda do capital não parou de aumentar ao longo do período (Clarke, 2007, p. 58). Um bom indicador dessa evolução é o índice de Gini, que passou de 0,233, em 1990, a 0,40, em 1993, patamar no qual se mantém até hoje (Bracho e Lopez, 2005; Bofit, 2009). O sistema de previdência universal vigente no período soviético foi também abandonado. O consumo privado das famílias caiu bem menos que o produto, mas, mesmo assim, caiu em termos reais a uma taxa média de -1,5% ao ano (gráfico 16) entre 1992 e 1998. Da mesma forma, a proporção de pobres na Rússia, segundo os critérios do Banco Mundial,[18] aumentou de forma alarmante, passando de 2% da população, em 1988, a 13,3%, em 1998, enquanto era de 0% em 1990 (World Bank, 2002).

2.3 A vulnerabilidade externa e a crise de 1998

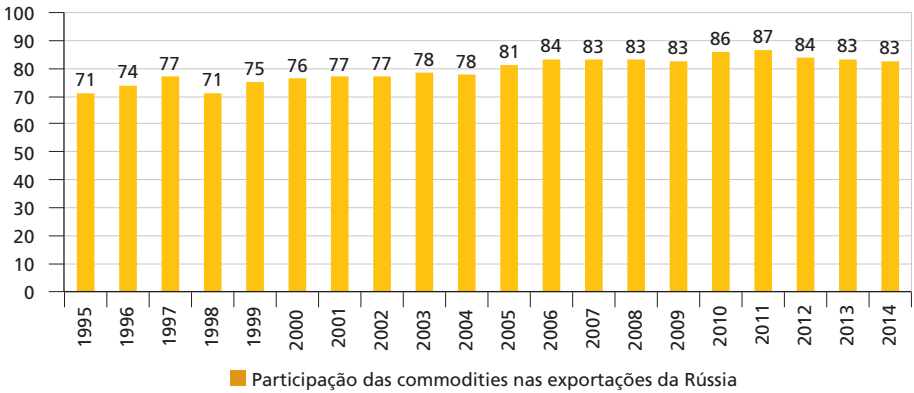
O movimento de primarização da pauta exportadora russa havia começado ainda no período soviético, nos anos 1970, com o forte aumento dos preços internacionais do petróleo. Esse fenômeno acentuou-se durante a transição via "tratamento de choque" com um recuo marcado da parcela de bens manufaturados nas exportações russas (gráfico 9), apesar de não ser um período de preços internacionais das matérias-primas particularmente elevados. Assim, já em 1995, as *commodities* representavam cerca de ¾ das exportações russas, o petróleo e gás (42,5%, do total) e os metais (26,7%, do total), sendo os elementos de maior peso.

17. Nas palavras de Clarke (2007, p. 52): "*The priority of enterprise directors in the transition to a market economy was not the maximisation of profits, which only attracted the interest of the tax authorities and criminal structures, but 'survival', the reproduction of the enterprise as a social organisation, the "preservation of the labour collective", which was the basis of the power and status of the director. This priority was reinforced by the expectations of the labour force carried over from the soviet period, for whom the legitimacy of the director's position did not derive from any property rights, but from the director's ability to preserve the jobs and wages of the labour force. This priority was further reinforced by privatization to the labour collective and by pressure from local authorities, which depended on a functioning enterprise to provide jobs for the local population, to provide tax revenues for the local authority and, in many cases, to contribute to the maintenance of the local housing, transport, social and welfare infrastructure*".

18. Era considerada pobre, segundo o critério do Banco Mundial, uma pessoa que vivia com menos de 4 dólares por dia.

Essa primarização da pauta exportadora russa contribuía para piorar a fragilidade externa da Rússia, na medida em que o valor das exportações passava a depender principalmente dos preços internacionais das matérias-primas, por essência, extremamente voláteis. O risco que representava essa dependência externa em relação às *commodities* foi, aliás, confirmado mais uma vez durante a crise de 1998.

GRÁFICO 9
Evolução da participação das *commodities* (produtos agrícolas, minerais, madeira e metais) no total das exportações russas entre 1995 e 2014
(Em %)



Fonte: World Bank, 2016.

A vulnerabilidade externa gerada pela política de estabilização da inflação com âncora cambial, como vimos, era, fundamentalmente, resultado da abertura financeira e da fuga de capitais. As reformas da transição e a política de estabilização não conseguiram atrair uma grande quantidade de investimento direto para a Rússia e criaram, pelo contrário, um terreno favorável para a fuga de capitais e uma crise de balança de pagamentos, que acabou acontecendo em 1998. As crises de balança de pagamentos asiáticas criaram um clima de suspeição em relação aos investimentos em países "emergentes" da periferia com uma tendência de "fuga para a qualidade" na direção de ativos de moedas dos países centrais e particularmente do dólar. Esse fenômeno levou a uma aceleração súbita da saída de capitais da Rússia.

Além disso, houve uma forte queda dos preços internacionais do petróleo em dólar. As exportações de petróleo constituíam, para a economia russa, uma fonte essencial de divisas e, para o Estado russo, a fonte principal de recursos fiscais. O Estado russo, por causa de dificuldades orçamentárias crescentes e do peso dos juros da dívida que não parava de aumentar, estava ficando cada vez mais endividado, ao ponto de os juros da dívida interna russa já representarem mais da metade das receitas fiscais no início de 1998.

O Estado russo tinha de pagar os juros da sua dívida externa e interna.[19] A saída em massa dos capitais especulativos estrangeiros, na sua grande maioria investidos em títulos do governo de curto prazo (GKOs, principalmente), tornou o Banco Central da Rússia incapaz de financiar a balança de pagamentos e de manter o câmbio fixo. As reservas internacionais do Banco Central da Rússia estavam se esgotando na defesa do câmbio fixo.[20] Em julho de 1998, a Rússia não conseguia mais "rolar" sua dívida externa, pois os financiadores externos privados cortaram suas linhas de crédito. Frente a essa situação de insolvência, o presidente Iéltsin pediu a ajuda das instituições financeiras internacionais (Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento – Berd e FMI) e dos países ocidentais parceiros, como a Alemanha e a França. No entanto, o plano de resgate proposto pelo FMI não trazia recursos em montante suficiente.[21] No dia 17 de agosto de 1998, foram anunciados o *default* sobre a dívida pública interna,[22] uma moratória de três anos sobre a dívida pública e privada externa e a adoção do câmbio flutuante para o rublo,[23] que se desvalorizou mais de 50% em termos nominais durante 1998.

O sistema financeiro russo foi também vítima da crise porque as instituições financeiras russas detinham uma grande quantidade de títulos de dívida do governo. Muitas instituições financeiras russas não sobreviveram à crise. A crise financeira de 1998 fechou um período de mudanças profundas na economia russa, caracterizado por resultados negativos em praticamente todos os indicadores econômicos e sociais. A taxa de crescimento média do PIB *per capita* russo, entre 1991 e 1998, foi de -6,9%.

3 A RECUPERAÇÃO NACIONALISTA (1998-2008)

3.1 As mudanças no regime de política econômica

A recuperação da economia russa depois da crise de 1998 foi rápida e houve um crescimento do PIB de 6,4% já em 1999. Seguiram-se vários anos de crescimento ininterrupto até a crise financeira mundial no final de 2008, com uma taxa média de crescimento do PIB de 6,9% entre 1999 e 2008.

Esse período de crescimento é, em geral, atribuído, na literatura, quase que exclusivamente às exportações de petróleo e gás e à forte elevação dos preços

19. O estoque total de MinFin representava US$ 11,4 bilhões no início de 1998.

20. US$ 10 bilhões foram gastos entre o fim de 1997 e o início de 1998 para tentar manter o regime de câmbio fixo (Bracho e Lopez, 2005).

21. É interessante notar que, apesar do suposto apoio entusiasta a Iéltsin no período de 1992 a 1998, os bancos oficiais internacionais emprestaram muito mais, proporcionalmente, para os demais países em transição na Europa Oriental do que para a Rússia.

22. Os GKOs com prazo até o fim de 1999 foram cancelados.

23. Na verdade, foi decidido, em um primeiro momento, que a pequena margem de flutuação do rublo em relação ao dólar seria aumentada. Mas essa medida era insustentável. E, no dia 21 de agosto de 1998, o sistema de câmbio totalmente livre foi adotado mais uma vez pela Rússia.

internacionais do petróleo nos anos 2000 (Ellman, 2006; Goldman, 2008; Appel, 2008; Popov, 2007). No entanto, não são poucas as histórias de economias exportadoras de petróleo e outros recursos naturais que não conseguiram aproveitar um *boom* de preços para alavancar o crescimento acelerado. Para entender o caso russo, temos que examinar a interação entre a retomada da atuação econômica ativa do Estado russo e as (como veremos, posteriores) mudanças muito favoráveis no contexto da economia mundial.

A primeira mudança importante foi uma série de medidas de redução da vulnerabilidade externa graças a uma melhor administração da situação da balança de pagamentos, particularmente no que diz respeito à conta de capitais. Essas medidas incluíram a mudança do regime cambial, uma política de acumulação de reservas externas, o pagamento antecipado da dívida externa do setor público e a criação de fundos soberanos.

Depois da desastrada experiência com a flutuação livre e desordenada do período 1992-1994 e do colapso do regime de câmbio fixo, porém reajustável, a Rússia (como tantos outros países, entre o fim dos anos 1990 e o início dos anos 2000, que passaram por dificuldades semelhantes) adotou um regime de câmbio em princípio flutuante, para evitar ataques especulativos contra a paridade oficial. Entretanto, na prática, as flutuações são fortemente administradas pelo Banco Central (*managed floating*).

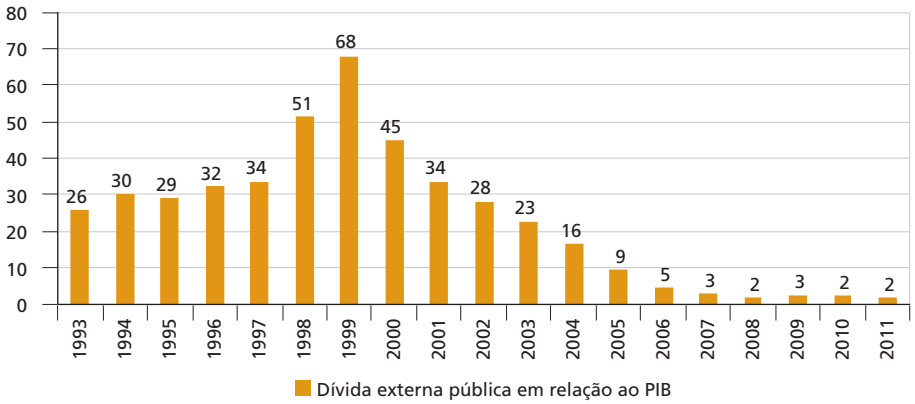
Para viabilizar o novo regime cambial, o Banco Central da Rússia adotou uma política de acumulação de reservas ainda em 1998. Com esse objetivo, as empresas russas passaram a ser obrigadas a internalizar 50% do valor das suas exportações, ou seja, a vender ao Banco Central parte das divisas recebidas pelas exportações. Essa taxa subiu para 75% em dezembro de 1998 (Bracho e Lopez, 2005; Kotz e Weir, 2007, p. 246). Anteriormente, os exportadores não eram obrigados e, em geral não convertiam boa parte das divisas em rublo no Banco Central, o que prejudicava muito a acumulação de reservas externas mesmo quando ocorria um superávit na conta comercial.[24] Tal medida, em conjunto com a moratória temporária dos pagamentos da dívida externa privada levou ao início do processo de acumulação de reservas internacionais pela Rússia. Posteriormente, com os vultosos superávits comerciais e em conta-corrente e o retorno de grandes fluxos de capitais externos ao longo dos anos 2000, as reservas cresceram aceleradamente e passaram de US$ 11,5 bilhões para cerca de US$ 596,5 bilhões entre 1999 e agosto de 2008 (gráfico 7).

Aproveitando a situação de abundância de divisas, a Rússia realizou pagamentos adiantados de sua dívida externa nos anos 2000. Assim, a dívida externa pública da Rússia, que representava 68% do PIB e cerca de 11,5 vezes as reservas internacionais

24. Na balança de pagamentos, uma receita de exportação não internalizada gerava uma saída de capital da mesma magnitude desta.

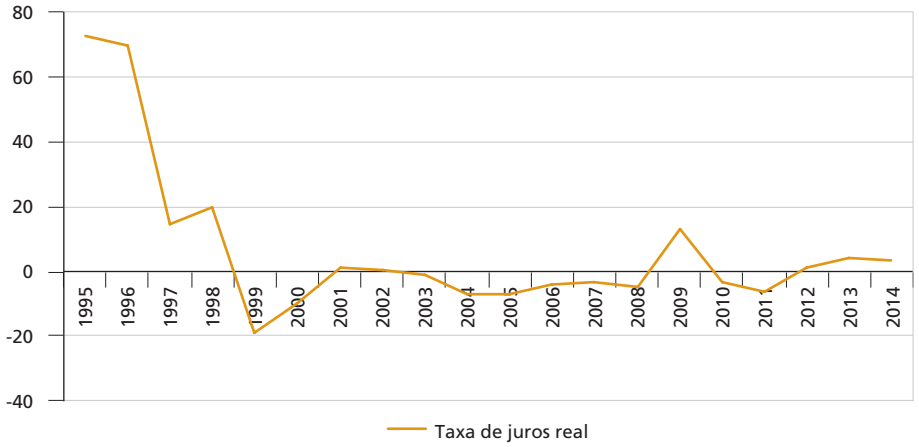
em 1999, depois do fim da moratória, caiu para 1,8% do PIB e apenas 4,7% das reservas em 2008 (gráfico 10) e o setor público ficou em uma posição internacional fortemente credora.

GRÁFICO 10
Evolução da dívida externa pública da Federação Russa entre 1993 e 2011
(Em % do PIB)



Fonte: Bank of Russia, 2016.

GRÁFICO 11
Evolução da taxa de juros real da Rússia entre 1995 e 2014



Fonte: World Bank, 2016.

Como outros países em desenvolvimento, a Rússia criou também fundos soberanos. Um fundo de estabilização foi, assim, constituído em 2004, com parte dos recursos oriundos da arrecadação fiscal sobre as exportações de petróleo. Dividido em um "fundo de reserva" e em um "fundo de bem-estar", o total

chegou a representar 597,5 bilhões de dólares às vésperas da crise financeira de 2008 (Pomeranz, 2009).

O acúmulo de reservas internacionais, a ausência do compromisso com o câmbio fixo e os juros baixos no resto do mundo levaram a uma política monetária de redução progressiva dos juros reais básicos, a despeito da inflação causada pela desvalorização cambial de 1998. Ao logo do período 1999 a 2008, a tendência foi de uma taxa de juros real básica levemente negativa (gráfico 11). O Banco Central reverteu sua política anterior, passou a prover ampla liquidez aos bancos e voltou a emprestar ao Tesouro.[25]

O efeito conjunto da internalização das receitas de exportações e da expansão da liquidez pelo Banco Central foi a viabilização da capacidade de pagamentos de impostos e a retomada dos pagamentos monetários entre empresas e do crédito privado. Ao mesmo tempo, o efeito do *default* da dívida interna e do financiamento monetário foi a retomada dos gastos públicos e, em particular, o pagamento de atrasados a funcionários e fornecedores. Esse processo rapidamente promoveu a remonetização da economia russa (Bernstam e Rabushka, 2006), levando à retomada do circuito macroeconômico de gasto, renda e crédito e do crescimento da economia, já em 1999.

A partir do final de 1998, o governo começou a atuar no pagamento dos salários atrasados[26] dos funcionários públicos (e das empresas públicas) e das pensões, assim como dos fornecedores do Estado. A liquidez assim injetada na economia teve um efeito catalisador na retomada do consumo e da atividade das empresas[27] (Clarke, 1998; Sapir, 2007). A remonetização da economia russa prosseguiu ao

25. O Banco Central russo decidiu adicionalmente uma "emissão monetária controlada", que correspondia a um aumento de 60% da emissão de moeda em relação ao período 1995-1998. A ideia era financiar o déficit fiscal e poder, assim, aumentar os gastos. Essa medida foi contestada pelos economistas ortodoxos e pelas instituições internacionais (FMI; Banco Mundial), que sustentavam que ela provocaria uma hiperinflação, o que não ocorreu (Bracho e Lopez, 2005).

26. Em janeiro de 1998, antes do despertar da crise, os salários atrasados dos funcionários públicos representavam oficialmente, segundo o Goskomstat (Instituto Nacional de Estatísticas da Rússia), mais de 10% dos 8 bilhões de salários atrasados no país (Earle e Sabirianova, 2002). Esses números aparecem bem abaixo da realidade e outras fontes indicam que mais de 70% dos trabalhadores russos enfrentavam problemas de atraso de salários no final de 1998 (RLMS, 2005; Linz; Petrin; Semykina, 2006).

27. Como escreve Clarke (1998): "*the demonetisation of the economy is very uneven. In relation to the problems faced by households, the problem of demonetization is particularly acute because, while it is reflected in the systematic and ever-increasing non-payment of wages and social benefits, retail trade is not demonetised, nor is the payment for housing, communal services, health education and welfare: it is not possible for ordinary people to pay for their everyday needs either by offering barter goods or by issuing bills of exchange. […] Thus, while enterprises and organizations are able to live within a demonetised market economy, the only option facing workers who do not have money is withdrawal from the market altogether. The fact that enterprises and organisations can find alternative forms of settlement of their mutual obligations has made it possible for them to survive in a non-monetary market economy, using their experience of survival in the non-monetary command economy. The fact that households do not have such capacities means that the impact of demonetisation is as uneven as are the forms of its appearance: the decline of the domestic market economy has been mediated by the demonetisation of household budgets as those without money incomes are unable to buy commodities in the market. The decline in monetised consumer demand then further reduces the circulation of money in the system, reducing production, employment and the cash available to pay wages and benefits. Thus, the demonetisation of the economy leads not only to the systematic non-payment of wages and benefits, but also drives the downward spiral of economic decline that leads to falling production, employment and real wages*".

longo dos anos 2000 (Linz; Petrin e Semykina, 2006), reduzindo fortemente tanto a dolarização quanto o uso do crédito informal entre empresas e os casos de escambo.

A capacidade de atuação e os recursos disponíveis para o Estado também foram muito ampliados ao longo dos anos 2000 pelas políticas de retomada do controle estatal do setor energético e por reformas fiscais.

O governo Putin, por meio da Justiça, expropriou e/ou constrangeu os empresários privados que tinham se beneficiado ilegalmente das privatizações a vender suas participações em algumas empresas russas de grande porte nos setores estratégicos da economia russa. Assim, várias grandes empresas russas, pertencentes a esses setores estratégicos, voltaram a ser estatais e passaram a ser usadas ativamente como instrumentos de política econômica. Os exemplos de Gazprom (primeiro produtor de gás natural no mundo) e de Yukos (petróleo), mediante fusão com a empresa estatal Rosneft, em 2006, são os mais conhecidos, mas houve vários outros (Schutte, 2011). Da mesma forma, o setor bancário russo passou a ser dominado pelos bancos estatais.[28] Além disso, foi imposta uma série de limitações para o controle de empresas russas por firmas ou governos estrangeiros.[29]

No período de 1999 a 2008, as receitas fiscais passaram a depender muito das taxas sobre as exportações de matérias-primas e, principalmente, de gás e de petróleo.[30] As receitas fiscais aumentaram, particularmente no período de 2005 a 2008, que corresponde aos níveis mais altos dos preços internacionais da energia (Pineli, 2012). O sistema tributário russo foi totalmente reformado em 2001 no sentido de baixar as alíquotas de impostos diretos. O imposto de renda progressivo, com alíquotas de 10%, 20% e 30%, foi substituído por um imposto de renda proporcional com uma alíquota fixa de 13% (Ivanova; Keen; Klemm, 2005). O mesmo aconteceu com o imposto sobre os lucros com uma taxa única de 17%. A reforma fiscal era importante, pois a arrecadação fiscal depois do período de transição estava extremamente baixa. Em 2000, somente 3 milhões de russos pagavam imposto de renda, enquanto esse número deveria ser de 70 milhões, no caso de um sistema tributário funcionando normalmente (Goldman, 2008).

28. Os bancos controlados pelo Estado russo eram responsáveis por 56% do total dos ativos bancários do país em julho de 2009 (Vernikov, 2009).

29. A lei de abril 2008 sobre os setores estratégicos define os limites da participação estrangeira em empresas consideradas estratégicas. Liuhto (2008) fornece uma descrição detalhada do conteúdo dessa lei.

30. "*In 2000, before the reforms took effect, 78 percent of the rents from improved oil and gas sales remained in the hands of the energy y exporters, with the government gaining only 22 percent of the 30 billion dollar windfall (Jones Luong & Weinthal, 2004, p. 141). As a result of the 2004 reforms, the state linked the rate of excise taxes to world oil prices, such that if the price of oil rose above $20 per barrel (up to $25 per barrel), export duties would rise from 35 percent to 45 percent of the difference between $20 and the actual price of oil. If the price of oil surpassed $25 per barrel, the marginal duty would increase to 65 percent of the difference between $25 and the actual oil price*" (Appel, 2008).

3.2 A dinâmica da recuperação

A crise de 1998 foi seguida de uma recuperação econômica rápida, com um crescimento do PIB russo de 6,4%, já em 1999. A maior parte dos analistas atribui essa recuperação inicial diretamente ao efeito da desvalorização cambial sobre as exportações e as importações. De fato, o valor real das exportações aumentou de 11,2%, em 1999, enquanto as importações caíram17%, em termos reais, no mesmo período. O aumento das exportações em termos reais parece ter sido reflexo, em grande parte, do aumento da rentabilidade das exportações de petróleo e gás resultante do efeito combinado da grande desvalorização cambial e dos preços internacionais do petróleo ainda começando a se recuperar em relação aos níveis extraordinariamente baixos que esses preços tinham atingido em 1998.

A forte queda das importações em 1999 costuma ser explicada como refletindo exclusivamente um suposto processo de "substituição de importações" induzido pela taxa de câmbio real (Bracho e Lopez, 2005; Kotz, 2007; Popov, 2007), aumentando a parcela de uma demanda agregada dada suprida por produtores domésticos. Há, provavelmente, um certo exagero nessa visão,[31] pois ela não leva em conta o efeito sobre a demanda de importações da grande redução do salário real e do consumo trazido pela desvalorização e pela maior dificuldade de acesso ao crédito externo para importar no contexto imediato da crise. Em 1999, o consumo das famílias caiu 2,9% e, isso, sem dúvida, teve algum impacto sobre a queda das importações.

Em 1999, o efeito contracionista da queda do consumo foi compensado pela expansão do gasto do governo e do investimento em geral, beneficiados pelo novo regime de política fiscal e monetária mais expansionista e pelo início do processo de remonetização da economia descrito acima. O consumo do governo cresceu 3,1%, por sua vez, a formação bruta de capital fixo da economia (pública e privada) cresceu 7%, em 1999, o que compensou, em grande parte, no agregado, a forte queda do consumo. O resultado foi que a produção industrial russa aumentou 8,9% em 1999.

É importante assinalar que, no novo regime de política econômica russo, apesar dos vultosos superávits fiscais registrados (gráfico 4), a política do setor público em um sentido amplo (incluindo as empresas estatais) parece ter tido fortes efeitos expansionistas. Tais superávits vieram junto com fortes aumentos nos gastos e transferências sociais que ampliaram diretamente a demanda agregada e provocaram aumentos ainda maiores nas receitas públicas. Ademais, a taxação predominante do excedente (lucros em geral e rendas da propriedade) teve um

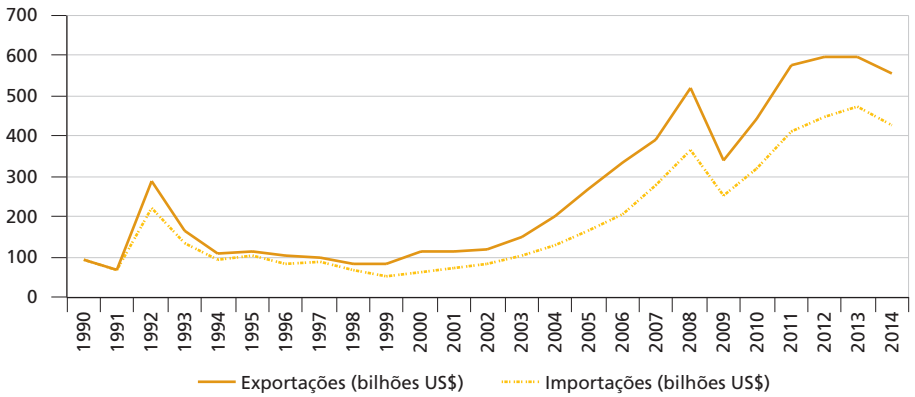
31. Dado o comportamento posterior do crescimento acelerado do *quantum* de importações ao longo dos anos 2000, como veremos adiante.

impacto muito limitado na redução da renda disponível de agentes com alta propensão a consumir.[32]

Adicionalmente, é importante levar em conta que as empresas estatais (que não aparecem nas estatísticas do setor governo, cujo investimento é contabilizado junto ao do setor privado) foram, provavelmente, as que mais investiram no período 1999-2008, especialmente no setor energético.

As exportações nominais, em dólar, russas aumentaram apenas 1,6%, em 1999, após uma queda de 14,4%, em 1998 (gráfico 12). A explosão das exportações nominais, em dólar, em 2000 (+ 38,9%), devido a um forte aumento dos preços internacionais das matérias-primas,[33] foi seguida de um recuo em 2001 (-3%) e de um leve aumento em 2002 (+ 5,3%). Somente a partir de 2003 as exportações nominais em dólar russas cresceram sistematicamente, até o despertar da crise financeira mundial de 2008, com uma taxa média de crescimento anual muito elevada, de 28,1%, no período. Isso mostra que a pauta centrada em *commodities* da Rússia faz o valor das exportações do país dependerem muito dos preços internacionais das *commodities*, cujos preços em dólar não são determinados diretamente pelos custos em dólar da produção russa.

GRÁFICO 12
Evolução das exportações e das importações nominais em dólar da Federação Russa entre 1990 e 2014
(Em US$ bilhões)



Fonte: World Bank, 2016.

32. Da mesma forma, os déficits públicos dos anos do "tratamento de choque", 1992-1998, parecem ter sido contracionistas, pois tais déficits vieram do fato de a tributação de agentes com baixa propensão a gastar cair mais do que a queda muito forte dos gastos públicos, que reduzem diretamente a demanda agregada.

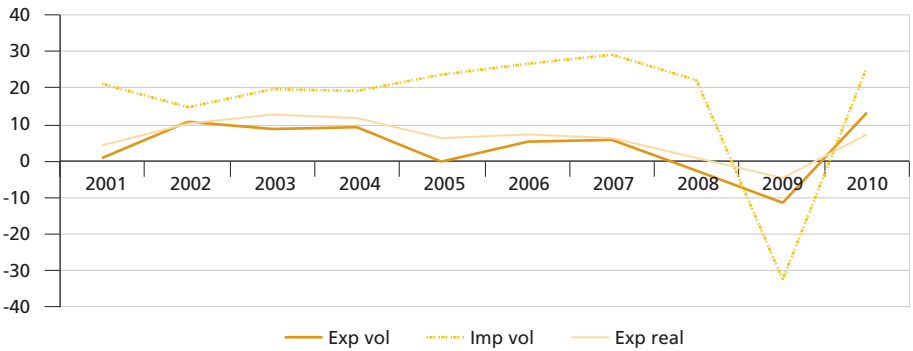
33. O aumento das exportações de matérias-primas foi responsável por mais de 80% do aumento das exportações russas em 1999 (Rosstat, 2015).

Um possível efeito positivo da desvalorização do câmbio sobre a demanda externa por exportações russas estaria restrito ao impacto da redução dos preços mundiais em dólar de produtos diferenciados nos quais a Rússia fosse formadora internacional de preços. Logo, não é surpreendente que a desvalorização não tenha aumentado significativamente as exportações industriais, uma vez que a Federação Russa não era, nem é, formadora de preço para nenhum produto industrial de peso significativo.

A balança comercial russa foi superavitária ao longo dos anos de transição, e essa situação manteve-se depois de 1999. Os superávits crescentes em dólares passam a ideia de uma economia em que as exportações crescem bem mais rápido que as importações (gráfico 12).

No entanto, quando vemos a evolução das exportações e importações em *quantum* (volume) e não em valor, surge uma imagem completamente diferente. No período de 2001 a 2008, o valor real das exportações cresceu a 7,4% ao ano (a.a.), mas o *quantum* das exportações cresceu a apenas 4,7% a.a., enquanto o *quantum* de importações cresceu a 22% a.a. (gráfico 13).

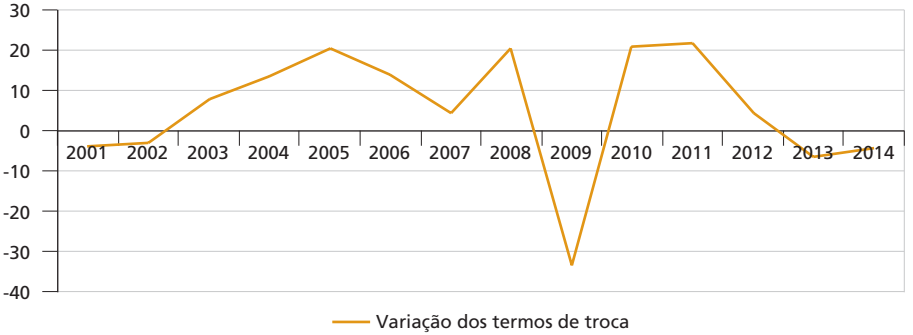
GRÁFICO 13
Exportações reais, exportações em volume e importações em volume da Federação Russa entre 2001 e 2010



Fonte: World Bank, 2016.

Evidentemente, isso implica que os termos de troca melhoraram continuamente ao longo do período, o que refletiu no excepcional aumento dos preços internacionais das *commodities* nos anos 2000, com os termos de troca da Rússia aumentando 9,3% a.a. para o mesmo período entre 2001 e 2008 (gráfico 14).

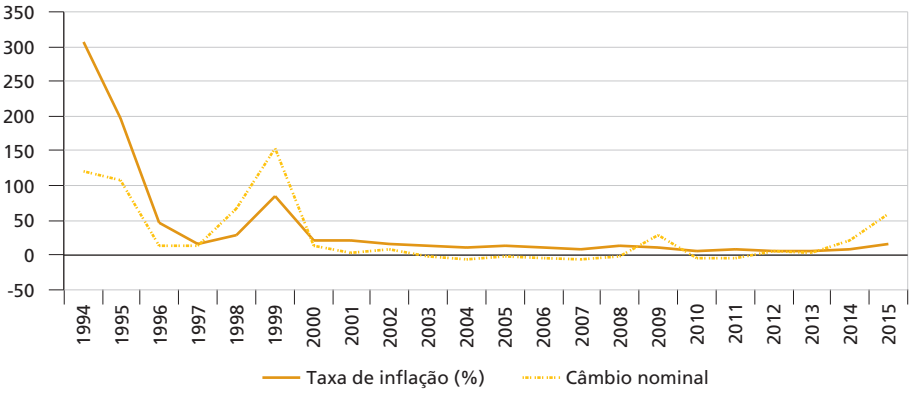
GRÁFICO 14
Variação dos termos de troca da Rússia entre 2001 e 2014
(Em %)



Fonte: World Bank, 2016.

O resultado desse forte "choque de oferta" positivo foi que, com o objetivo de controlar a inflação de custos, apesar de o regime de câmbio ser flexível, o Banco Central pôde, sem dificuldade, manter a taxa de câmbio nominal praticamente estável, em média, entre 2000 e 2008. Paradoxalmente, a rigor, mais estável do que no período em que o regime de câmbio era propriamente fixo (gráfico 15).

GRÁFICO 15
Evolução da taxa de câmbio nominal do rublo (cesta de divisas em rublo) e da taxa de inflação da Federação Russa entre 1994 e 2015



Fonte: World Bank, 2016.

Por outro lado, os salários nominais cresceram substancialmente ao longo dos anos 2000, e os salários reais aumentaram muito. Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostram que os salários reais na Rússia, depois de caírem pela metade no período do "tratamento de choque", triplicaram na fase de recuperação nacionalista (ILO, 2012).

Nos anos 2000, a combinação de câmbio valorizado e juros baixos parece ter contribuído para que a parcela dos salários na renda nacional russa aumentasse e a parcela do excedente (lucros e renda da propriedade), que tinha aumentado muito na década de 1990, caísse significativamente (tabela 1). A desigualdade na renda do trabalho, no entanto, não apresenta nenhum sinal de redução, e, apesar da falta de dados confiáveis, nada indica que o forte processo de concentração de riqueza na Rússia já tenha se esgotado.

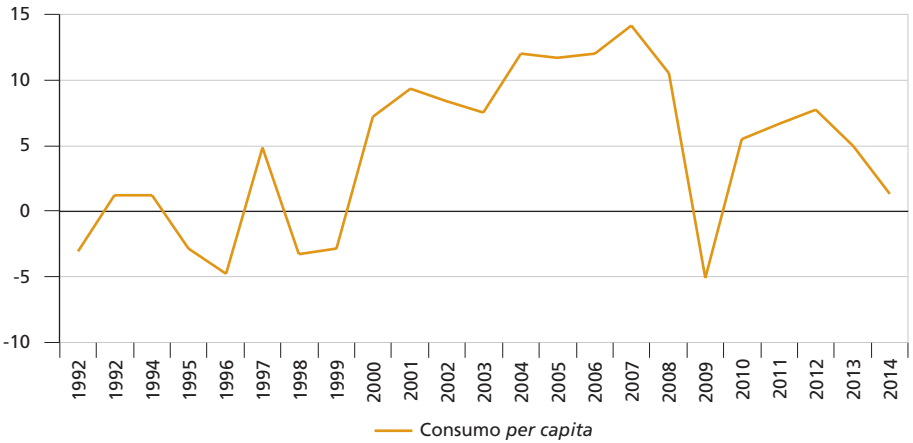
TABELA 1
Evolução da repartição da renda na Rússia entre 1992 e 2011

	1992	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Rendas empresariais	8,4	16,4	15,4	11,4	10	10,2	9,5	9,3	9,1
Remuneração do trabalho	73,6	62,8	62,8	63,6	67,5	68,4	67,3	64,6	67
Transferências sociais	14,3	13,1	13,8	12,7	11,6	13,2	14,8	17,8	18
Renda da propriedade	1	6,5	6,8	10,3	8,9	6,2	6,4	6,3	3,6
Outras rendas	2,7	1,2	1,2	2	2	2	2	2	2

Fonte: Rosstat, 2015.

Como resultado do aumento dos salários reais e da expansão do crédito, os gastos em consumo *per capita* das famílias cresceram em termos reais a uma taxa de 9%, em média, entre 1999 e 2008, depois de terem diminuído a uma média de 1% a.a. no período do "tratamento de choque", entre 1992 e 1998 (gráfico 16).

GRÁFICO 16
Evolução da taxa de crescimento do consumo *per capita* (em rublo constante) na Federação Russa entre 1992 e 2014
(Em %)

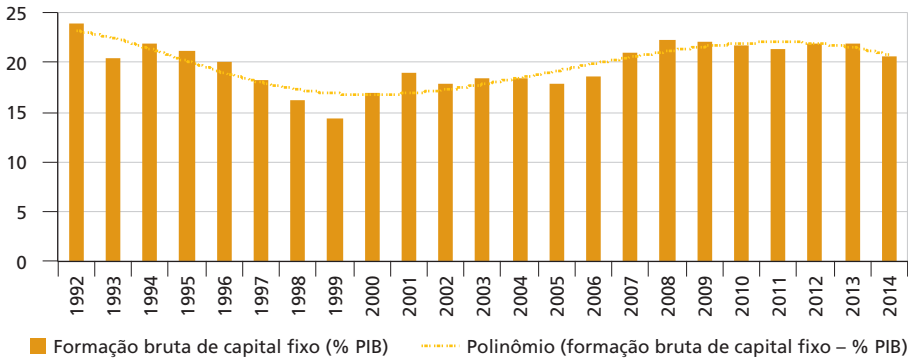


Fonte: World Bank, 2016.

Além do consumo, a construção civil desempenhou, também, um papel importante na recuperação da economia russa. A área construída no país a cada ano aumentou 111,5% entre 2000 e 2008 (Rosstat, 2015).

O grande crescimento do mercado interno, o aumento da utilização da capacidade instalada e a recuperação do investimento do governo e das empresas estatais fizeram com que a taxa de investimento da economia finalmente começasse a aumentar a partir de 2000 (gráfico 17). O investimento foi particularmente alto nas indústrias extrativas, principalmente no setor energético. Como vimos, a produção de petróleo e a de gás tinham caído muito na década de 1990, em parte devido a práticas predatórias por parte dos dirigentes das empresas energéticas, que gastavam pouco na manutenção do capital instalado e ainda menos no investimento na exploração de novas reservas.

GRÁFICO 17
Taxa de formação bruta de capital fixo na Federação Russa (1992-2014)
(Em % do PIB)



Fonte: World Bank, 2016.

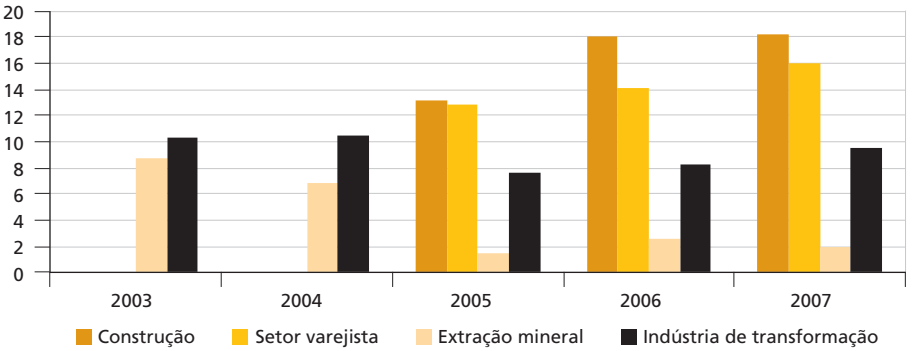
Ao contrário, nos anos 2000, o setor energético foi objeto de grandes investimentos, tanto na exploração quanto no transporte, para ampliar a produção e aproveitar a alta dos preços internacionais observada durante o período. Como as maiores empresas energéticas russas tornaram-se estatais (Yukos, Gazprom), a realização de amplos investimentos no setor foi usada também como instrumento de intervenção do Estado russo para estimular a demanda efetiva e dinamizar sua indústria mediante políticas de compras de fornecedores nacionais (Schutte, 2011). Assim, vários grandes projetos de construção de gasodutos foram concretizados, como o North Stream, passando pelo Mar Báltico para fornecer gás à Alemanha e aos outros países da Europa Ocidental (Mazat e Serrano, 2012). Uma empresa como a Gazprom, líder mundial no setor do gás, cujo faturamento foi de cerca de

100 bilhões de dólares em 2008, apareceu como elemento central e estratégico da política de investimento conduzida pelo governo russo.[34]

3.3 O padrão de mudança estrutural durante a recuperação nacionalista

Ao contrário da percepção generalizada de que o dinamismo da economia russa nos anos 2000 dependeu inteiramente da exportação de matérias-primas e energia, o setor varejista, a construção civil e a própria indústria de transformação apresentaram taxas de crescimento bem maiores que as do setor de extração mineral no período da recuperação nacionalista, entre 1999 e 2008. O crescimento acelerado desses setores, combinado com os elevados requisitos de mão de obra, foi muito importante para explicar o rápido crescimento do emprego, que reduziu a taxa de desemprego aberto de 13%, em 1999, a pouco mais de 6 %, em 2008 (gráfico 18).

GRÁFICO 18
Crescimento anual da atividade de setores-chave da economia russa (2003-2007)

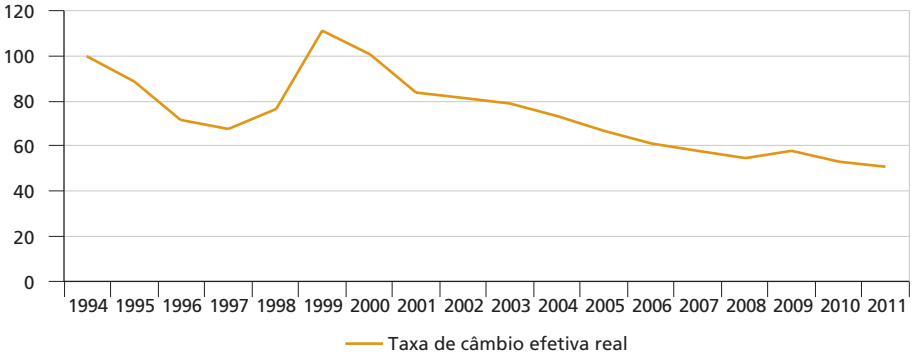


Fonte: Pomeranz (2009).
Obs.: Dados não disponíveis para o setor varejista e a construção em 2003 e 2004.

O fenômeno de forte valorização do câmbio real efetiva do rublo (gráfico 19) levou muitos autores (Ellman, 2006; Pineli Alves, 2012; Popov, 2007) a afirmarem que a Rússia seria vítima da chamada doença holandesa. De acordo com tal visão, a valorização do câmbio por causa da abundância de recursos naturais baratos tornaria menos rentáveis outras atividades de produção de bens comercializáveis, como a indústria manufatureira. Isso levaria a uma perda de dinamismo nesses setores e a um inchamento dos setores não comercializáveis, como o de serviços, o que supostamente poderia prejudicar o crescimento da economia no longo prazo na medida em que o desenvolvimento industrial fosse prejudicado, uma vez que a indústria é um setor estratégico.

34. A Gazprom foi posteriormente usada pelo Estado russo na sua política econômica anticíclica contra os efeitos da crise financeira mundial de fins de 2008. Em 2009, a Gazprom investiu cerca de 24 bilhões de dólares.

GRÁFICO 19
Evolução da taxa de câmbio real efetiva da Federação Russa (de uma cesta de divisas de países parceiros comerciais em rublo) entre 1994 e 2010



Fonte: Bruegel (2012). Metodologia: ver Darvas (2012).

No caso da Rússia, no período entre 1999 e 2008, a parcela do valor adicionado pela indústria manufatureira no valor adicionado total caiu de 22% para 17,5% e chegou a 15% em 2011 (World Bank, 2016).[35]

No entanto, fica difícil falar de uma indústria decadente sofrendo de doença holandesa e de uma tendência à desindustrialização quando observamos os indicadores de produção física da indústria como um todo (e, como vimos, a produção física da indústria de transformação cresceu bem mais rápido do que a extrativa mineral nos anos 2000). A produção industrial na Rússia, que, no período do "tratamento de choque", 1992-1998, caía a um média de -6,5% a.a., passou a crescer a uma taxa média de 17,6% a.a. no período da recuperação nacionalista de 1999 a 2008, um crescimento bem mais rápido do que a taxa de crescimento média do PIB do período (Mazat e Serrano, 2013). Além disso, o crescimento da indústria foi amplamente difundido entre os seus diversos segmentos. Assim, a produção em praticamente todos os segmentos da indústria russa cresceu nos anos 2000. Segundo Pinelli Alves (2012), os maiores incrementos de produção no período 1998-2010 ocorreram nos ramos de borracha e plástico (334%), equipamentos eletrônicos, elétricos e óticos (233%) e couros e calçados (196%), e não na extrativa mineral. Parece claro que o crescimento mais rápido da produtividade industrial em relação a outros setores e, de forma mais geral, as fortes mudanças de preços relativos a favor das *commodities* e dos serviços, e não um baixo dinamismo da indústria, explicam a tendência declinante da indústria como parcela do valor adicionado total da economia.

35. Já a indústria como um todo, incluindo a extrativa mineral e os serviços industriais, caiu de 33% para 30% entre 1999 e 2008 (e manteve-se em 30% em 2011).

No período 1999-2008, o efeito positivo da valorização do câmbio sobre os salários reais e o crescimento do consumo, o aumento dos gastos públicos e do investimento em geral mais do que compensaram o aumento da parcela da demanda por produtos industriais atendida por importações. Isso levou a altas taxas de crescimento da produção física observadas na indústria. Além disso, o impacto potencial do câmbio sobre a competitividade da indústria russa em relação às importações é também atenuado pela existência de subsídios elevados dos preços da energia, mantidos bem abaixo do nível internacional (Schutte, 2011).

É inegável que existe na Rússia, nos anos 2000, uma situação de "heterogeneidade externa" que se manifesta por meio de uma enorme diferença de custos relativos entre o setor de *commodities* e o restante da indústria (Medeiros, 2013a). Essa heterogeneidade estrutural contribui para explicar porque a pauta exportadora russa é tão pouco diversificada, mas não significa que a economia como um todo seja limitada às exportações e muito menos que haja em curso um processo de desindustrialização na Rússia.

É importante assinalar que, precisamente dada a existência dessa heterogeneidade, uma desvalorização cambial, embora possa ajudar a proteger a indústria da concorrência externa, não tem grandes efeitos positivos sobre a composição da pauta de exportação. De fato, o câmbio mais desvalorizado aumenta a rentabilidade absoluta de todos os bens exportáveis. Isso significa que uma única taxa de câmbio não tem como mudar a rentabilidade relativa dos diversos bens exportáveis. Uma desvalorização cambial mantém, portanto, inalterado o fato de que o setor exportador mais rentável é o de *commodities* e energia. A política de taxação dos lucros extraordinários das exportações energéticas e os subsídios implícitos no custo da energia no mercado doméstico são instrumentos para minorar os efeitos desta forte heterogeneidade estrutural, tanto sobre a pauta exportadora quanto sobre os salários reais dos trabalhadores russos, que a manipulação de uma taxa de câmbio única não consegue modificar.

Assim, durante o período da recuperação nacionalista, a economia russa retomou o crescimento e recuperou rapidamente as perdas da longa recessão do período do "tratamento de choque". A reversão parcial de alguns dos piores excessos do regime de política econômica anterior permitiu, em um contexto internacional favorável, um crescimento médio do PIB *per capita,* de 1999 a 2008, de 7,2%.

4 HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL, ABERTURA FINANCEIRA E VULNERABILIDADE EXTERNA: A MACROECONOMIA DA RÚSSIA DURANTE E APÓS A CRISE MUNDIAL DE 2008

Embora a economia russa hoje seja industrializada e amplamente diversificada, sua pauta exportadora não é (tabela 2). A participação das *commodities* no valor das exportações russas ultrapassou os 80% em 2005. A produção de petróleo foi

de 491 milhões de toneladas, em 2007, ou seja, 12,6% da produção mundial. A Rússia exportou 411 milhões de toneladas de petróleo, o que representava 15% das exportações mundiais em valor. A produção de gás foi equivalente a 20,6% do total mundial, em 2007, e as exportações corresponderam a 30,3% do total mundial (Pomeranz, 2009). Por isso, o aumento do preço do petróleo nos anos 2000 constituiu uma extraordinária fonte de divisas para a Rússia. Assim, a produção de petróleo de 2007, avaliada nos preços particularmente deprimidos de 1999 (15 dólares o barril), só teria representado 100 bilhões de receita, enquanto, ao preço de 2007 (80 dólares o barril), ela correspondia a mais de 500 bilhões de dólares (Popov, 2008).

TABELA 2
Evolução da composição das exportações russas
(Em %)

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos e matérias-primas agrícolas	1,8	1,6	1,9	2,6	2	3,3	2,2	2,3
Produtos minerais	42,5	53,8	64,8	64,9	69,8	67,4	68,5	70,3
Produtos da indústria química	10	7,2	6	5,9	6,4	6,2	6,2	6
Madeira e papel	5,6	4,3	3,4	3,5	2,5	2,8	2,4	2,1
Têxtil	1,5	0,8	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Metais, pedras preciosas e seus produtos	26,7	21,7	16,8	15,9	13,2	12,8	12,7	11,2
Máquinas, equipamentos e meios de transporte	10,2	8,8	5,6	5,6	4,9	5,9	5,4	4,5
Outros	1,7	1,8	1,1	1,3	1	1,4	2,4	3,4

Fonte: Rosstat, 2015.

Um dos poucos setores de alta tecnologia onde a Rússia tem conseguido ter uma boa *performance* exportadora foi o de armamentos. Partindo de uma base pequena, as exportações de armas (Sipri) cresceram em média 10% ao ano, em termos reais (dólares constantes de 1990), entre 1992 e 1998. No período de 1999 a 2008, o crescimento real dessas exportações aumentou substancialmente para uma média anual de 16% (ou 14,8%, entre 1999 e 2011). Apesar desse dinamismo, as exportações ainda são pequenas em relação ao tamanho da indústria russa, e a expansão do mercado está sujeita à restrição geopolítica ligada aos frequentes vetos implícitos ou explícitos que os Estados Unidos impõem aos países sob sua influência, para evitar que eles se tornem clientes da Rússia nesse setor (Medeiros, 2010; Mazat e Serrano, 2012).

O governo russo decidiu, em 2012, voltar a apostar no complexo industrial militar como chave do seu desenvolvimento tecnológico de ponta, com grandes investimentos em armamentos já planejados para os próximos anos,[36] na esperança de melhorar o efeito difusão das inovações desse setor para a economia civil.

36. Mais de 800 bilhões de dólares devem ser investidos entre 2012 e 2020 em encomendas para o setor militar-industrial russo, a fim de modernizar o armamento do exército russo.

No tocante a importações, a pauta russa é essencialmente constituída por alimentos e produtos agrícolas, de um lado, e por bens manufaturados, do outro (tabela 3). A tendência foi de uma queda da parcela dos alimentos e matérias-primas entre 2000 e 2008, resultado do aumento da produção agrícola e alimentar registrado na Rússia durante o período. A participação das importações de máquinas e equipamentos nas importações totais aumentou também, estabelecendo-se em um patamar de 50% a partir de 2007. Nota-se que o aumento da parcela das importações de alimentos e a queda forte das importações de máquinas e equipamentos em 2009 foram temporários e ligados à recessão e à queda do investimento que enfrentou a Rússia naquele ano. O padrão geral da composição da pauta retornou logo depois da crise.

TABELA 3
Evolução da composição das importações russas
(Em %)

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Alimentos e matérias-primas agrícolas	28.1	21.8	17.7	13.8	13.2	17.9	15.9	13.9
Produtos minerais	6.4	6.3	3.1	2.3	3.1	2.4	2.3	2.1
Produtos da indústria química	10.9	18.0	16.5	13.8	13.2	16.7	16.2	14.9
Couro e artigos de couro	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Madeira e papel	2.4	3.8	3.3	2.7	2.4	3.0	2.6	2.2
Têxtil	5.7	5.9	3.7	4.3	4.4	5.7	6.2	5.5
Metais, pedras preciosas e seus produtos	8.5	8.3	7.7	8.2	7.2	6.8	7.4	7.1
Máquinas, equipamentos e meios de transporte	33.6	31.4	44.0	50.9	52.7	43.4	44.4	48.0
Outros	4.1	4.1	3.7	3.6	3.4	3.6	4.5	5.8

Fonte: Rosstat, 2015.

Esse padrão de inserção comercial externa, que não é tão diferente do padrão que se instaurou em meados dos anos 1970, no período soviético, e que foi reforçado ao longo do processo de transição para o capitalismo, nos anos 1990, manteve a vulnerabilidade externa da Rússia tanto do ponto de vista do risco de deterioração da balança de pagamentos, no caso de uma queda dos preços internacionais das matérias-primas, quanto da segurança alimentar e da dependência tecnológica da economia. Além disso, a forte relação entre as receitas fiscais do Estado russo e o valor das exportações, principalmente de petróleo e de gás, criou uma tendência pró-cíclica nos gastos e transferências públicas, o que foi funcional no período de recuperação, 1999 a 2008, mas teve o potencial de amplificar automaticamente o efeito recessivo dos choques externos desfavoráveis sobre a demanda efetiva interna, que precisaram ser compensados a tempo por medidas discricionárias anticíclicas.

A esses elementos estruturais de vulnerabilidade externa, as reformas dos anos 1990 acrescentaram a abertura financeira da economia, que continua,

a despeito de a Rússia ser estruturalmente superavitária na conta-corrente, nos anos 2000, e, portanto, não precisar de aporte líquido de capitais externos para financiar suas importações. Assim, apesar da posição fortemente credora externa líquida do setor público, muitos bancos e grandes empresas russas endividaram-se no exterior durante os anos 2000. O estoque de dívida do setor privado russo denominada em moeda estrangeira aumentou de forma muito expressiva a partir de 2002, com uma taxa de crescimento anual média de 52 % (gráfico 20):

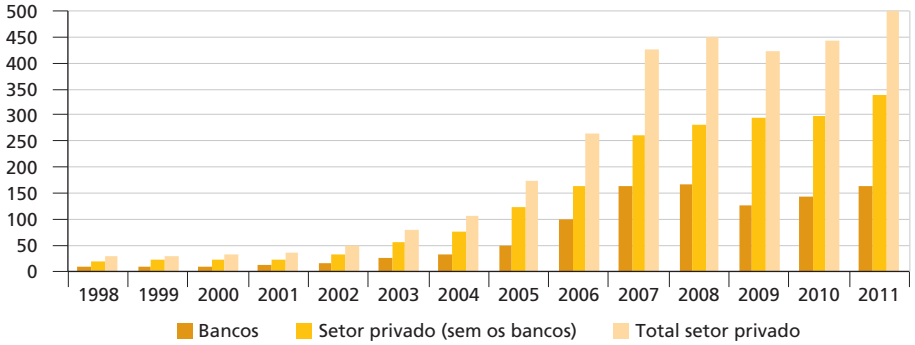
> *According to an IMF study, Russian banks' external borrowing totaled some $200 billion as of the end of September 2008, largely in the form of syndicated loans or credit lines from foreign parent banks. Large firms had also been actively tapping into international financial markets and accumulated about $300 billion in external debt* (Sharma, 2011).

Por conta do câmbio nominal razoavelmente estável depois de 1999 e de taxas de juros nominais mais altas na Rússia do que em outros países, uma parcela crescente das operações imobiliárias na Rússia passou a ser financiada entre 1999 e 2008 por meio de créditos externos denominados em dólar. Essa dependência da construção civil em relação ao financiamento externo tornou-se particularmente forte nas grandes cidades do país (Moscou e São Petersburgo, principalmente). Da mesma forma, mais de 80% das hipotecas em Moscou eram denominadas em dólar em 2007 (Sprenger e Urošević, 2011).

Esse financiamento externo do crédito do setor privado russo constitui um fator de vulnerabilidade externa na medida em que tira das autoridades monetárias russas uma parte de sua margem de manobra. O Banco Central russo, apesar de não ter compromisso com o câmbio fixo, passou a tentar evitar uma desvalorização maior do rublo que provocaria um aumento do peso da dívida denominada em divisas para o setor privado, o que poderia ter consequências desastrosas para a economia real, em particular no setor da construção civil.

Os riscos representados pela inserção comercial e financeira externa da Rússia que emerge da recuperação nacionalista foram confirmados mais uma vez pela resposta da economia russa à crise financeira internacional de 2008. De fato, após uma desaceleração do crescimento econômico, em 2008, houve uma grande recessão, em 2009, com uma redução de 7,8% do PIB. Essa reação negativa da economia russa à crise mundial foi de longe a pior entre os grandes países emergentes. O preço internacional do petróleo caiu mais de 40%, entre 2008 e 2009, o que provocou uma forte queda da arrecadação fiscal que caiu de 39,2% do PIB para 35,1%, no período, ou seja, uma queda real de 17,4% em termos absolutos. Em conjunto com o forte aumento compensatório dos gastos públicos, essa situação levou a um déficit fiscal a partir de 2009 (Pineli Alves, 2012).

GRÁFICO 20
Evolução da dívida externa privada russa entre 1998 e 2011
(Em US$ bilhões)



Fonte: Bank of Russia, 2016.

Por outro lado, a queda das exportações nominais em dólar foi de 37,9% entre 2008 e 2009. Uma consequência da crise foi a forte deterioração da balança de pagamentos, que ficou negativa à altura de cerca de US$ 39 bilhões em 2008. É interessante observar que isso aconteceu enquanto o saldo da balança de transações correntes atingia um nível positivo recorde de US$ 103,5 bilhões, devido à queda das importações. A responsabilidade pelo grande desequilíbrio da balança de pagamentos russo, em 2008, deve ser buscada do lado da conta capital e financeira, que registrou um déficit em torno de US$ 131 bilhões. O Banco Central da Rússia teve de usar parte de suas reservas para tentar manter o câmbio nominal e evitar uma desvalorização que podia pesar muito sobre os bancos e as empresas russas que contrataram créditos em divisas estrangeiras. Um dos objetivos era tentar preservar a atividade e evitar dificuldades financeiras adicionais para o setor imobiliário, devido ao forte peso do financiamento externo na construção civil russa. Apesar de perder mais de 35% das suas reservas, o Banco Central russo não conseguiu evitar que houvesse uma desvalorização do câmbio nominal e real da Rússia.

Com o forte aumento dos preços internacionais do petróleo, que aconteceu em 2010 (+31,3%), houve o início da recuperação da economia russa, favorecido por uma expansão dos gastos públicos anticíclicos. O aumento dos gastos foi tal que ocorreu um déficit fiscal de 3,5% nesse mesmo ano, apesar do rápido crescimento das receitas fiscais (Pineli Alves, 2012).

A economia russa atual é, então, diversificada, com uma base industrial completa que, apesar de seu substancial atraso tecnológico relativo fora da área militar, não apresenta sinais relevantes de desindustrialização.

A recessão bem forte que se seguiu à crise financeira mundial de 2008 mostrou a extensão da vulnerabilidade externa russa, quer seja em termos

de dependência em relação aos preços internacionais das matérias-primas e do petróleo em particular, quer seja em termos de riscos ligados à abertura financeira. Porém, é pouco provável que a abertura financeira da economia russa, associada à crescente dívida externa privada, seja revertida,[37] especialmente no contexto internacional bem mais favorável aos países exportadores de *commodities* que administram de forma mais pragmática suas contas externas, configurado a partir de 2003 (Serrano, 2013).

Nos anos posteriores à crise, o PIB da Rússia voltou a crescer a uma média de 4% ao ano, entre 2010 e 2012, taxas não tão altas quanto no período de recuperação da profunda recessão dos anos 1990, mas que permitiam um considerável ganho de renda *per capita* e a continuação do projeto nacionalista de convergência gradual de padrões de vida com os países europeus ocidentais menos avançados. O regime de política econômica da recuperação nacionalista de 1999 a 2008 parecia ter sobrevivido praticamente intacto à crise mundial de 2008, com todos os seus pontos fortes, contradições e limitações estruturais.

Entretanto, a economia russa sofreu, a partir de 2013, uma desaceleração do crescimento, culminando com um recuo do PIB de 3,7% em 2015 (gráfico 6). As sanções econômicas internacionais contra a Rússia, seguindo a anexação da Crimeia em 2014, afetaram a economia. A brutal queda do preço internacional do petróleo, desde 2014, contribuiu, também, para agravar essa situação, ao provocar uma rápida degradação da arrecadação do Estado russo. Isso mostra que, apesar da conjuntura particularmente desfavorável, o regime de política econômica da Federação Russa continua, até o momento (meados de 2016) basicamente o mesmo.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. G. M. P. A Rússia sofre de doença holandesa? *In*: PINELI ALVES, A. G. M. (Org.). **O Renascimento de uma potência?** A Rússia no século XXI. Brasília: Ipea, 2012.

APPEL, H. Is it Putin or is it oil? Explaining Russia´s Fiscal Recovery. **Post Soviet Affairs**, v. 24, n. 4, 2008.

BANK OF RUSSIA. **Statistics**. 2016. Disponível em: <goo.gl/Nm25pL>. Acesso em: 3 maio 2016.

37. Entretanto, é interessante observar que as autoridades financeiras russas, conscientes desse problema, estão tentando pelo menos impor alguns limites a essa crescente dívida e*xterna privada. "The changes in the debt policy of Russia are being formed. […] The Bank of Russia has introduced the limitation on foreign loans of banks […] with a view to stimulating their replacement with internal credits" (Krasavina, 2010).*

BERNSTAM, M; RABUSHKA, A. **From predation to prosperity**: how to move from socialism to markets. Electronic Book in Progress, Stanford, 2006. Disponível em: < goo.gl/Gg0u8b>. Acesso em: 18 nov. 2013.

BOFIT– BANK OF FINLAND INSTITUTE FOR ECONOMIES EN TRANSITION. **Bofit Weekly**. Helsinki, 2009. Disponível em :< goo.gl/TKq7Fe>. Acesso em: 18 de novembro de 2013.

BRACHO, G; LOPEZ, J. The economic collapse of Russia. **BNL Quarterly Review**, v. LVIII, n. 232, March 2005, p. 53-89, 2005.

CLARKE, S. **Household survival in a non-monetary market economy.** Paper apresentado na conferência "Barter in Post-Socialist Societies", Churchill College, Cambridge, 1998.

_____. **The Formation of a Labour Market in Russia**. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

_____. **The Development of Capitalism in Russia**. London and New York: Routledge, 2007.

CLARKE S.; VERONIKA K. Privatisation and the struggle for control of the enterprise in Russia. *In*: LANE, D. (Ed.). **Russia in transition.** London: Longman, 1995.

DARVAS, Z. Real effective exchange rates for 178 countries: a new database. **Bruegel Working Paper**, v. 2012/6, Brussels, 2012. Disponível em: <http:www.brugel.org>. Acesso em: 18 nov. 2015.

DAVIS, C. Country Survey XVI, the defence sector in the economy of a declining superpower: Soviet Union and Russia, 1965-2001. **Defence and Peace Economics**, v. 13, n. 3, p. 145-77, 2002.

DREBENTSOV, V.; OFER, G. Trade, trade policy, and foreign-exchange regimes under transition: Russia and the Dutch Disease. *In*: BLEJER, M.I., SKREB, M. (Eds.). **Balance of payments, exchange rates, and competitiveness in transition economies.** Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999.

EARLE, J.S.; SABIRIANOVA, K. How late to pay? Understanding wage arrears in Russia. **Journal of Labor Economics**, v. 20, n. 3, p. 661-707, 2002.

ELLMAN, M. **Russia's oil and natural gas, bonanza or curse?** New York: Anthem Press, 2006.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **International Financial Statistics**. 2016. Disponível em: < goo.gl/7We8xy>. Acesso em: 18 nov 2015.

GADDY, C.; ICKES, B. W. **Addiction and withdrawal**: resource rents and the collapse of the soviet economy. Draft. Pennsylvania State University, 2006. Disponível em: < goo.gl/Rhj3IE>. Acesso em: 18 nov. 2015.

GAIDAR, Y. **The soviet collapse**: grain and oil. Washington: American Enterprise for Public Policy Research, 2003.

GOLDMAN, M. I. **Petrostate**: Putin, power and the New Russia. New York: Oxford University Press, 2008.

GUSTAFSON, T. **Capitalism russian-style.** Cambridge, Eng.: Cambridge University Press, 1999.

HOUGH, J. F. **The logic of economic reform in Russia.** Washington: Brookings Institution Press, 2001.

IVANOVA, A.; KEEN, M.; KLEMM, A. The Russian 'flat tax' reform. **IMF Working Paper**, v. 16, Washington, 2005.

IZYUMOV, A.; KOSALS, L. The russian defence industry confronts the market: findings of a longitudinal study. **Europe-Asia Studies**, v. 63, n. 5, p. 733-756, 2011.

KOTZ, D. M.; WEIR, F. **Russia's path from Gorbachev to Putin, the Demise of the Soviet System and the New Russia**. London: Routledge, 2007.

KRASAVINA, L.N. The risks in the foreign loan sphere and problems of modernizing the debt policy of Russia. **Studies on Russian Economic Development**, v. 21, n. 4, p. 426-433, 2010.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Global Wage report 2012-3**. Genebra, 2012. Disponível em: <http://ilo.org>. Acesso em: 18 nov. 2013.

LINZ, S.J.; PETRIN, C.; SEMYKINA, A. Perceptions and behavior: analyzing wage arrears in Russia. **Working Paper,** n. 869, William Davidson Institute (University of Michigan), 2006.

LIUHTO, K. **Genesis of economic nationalism in Russia.** Electronic Publications of Pan-European Institute, 2008.

MAZAT, N.; SERRANO, F. Geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e à Europa. *In*: ALVES, A. G. M. P. (Org.). **O Renascimento de uma potência?** A Rússia no século XXI. Brasília: Ipea, 2012, p. 9-50.

_____. A potência vulnerável: padrões de investimento e mudança estrutural da União Soviética a Federação Russa. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008)**. Brasília: CGEE, 2013.

MEDEIROS, C. A. A Financial Dependency and Growth Cycles in Latin American Countries. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 31, n. 179, 2008.

_____. A Economia Política da Transição na Rússia. *In*: ALVES, A. G. M. P. (Org.). **Uma longa transição: vinte anos de transformações na Rússia**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. Recursos naturais, nacionalismo e estratégias de desenvolvimento. **Oikos**, v. 12, n. 2, p. 146-167, 2013.

POMERANZ, L. Rússia: a estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. *In*: ACIOLY, L.; CARDOSO, JR.; MATIJASCIC, M. (Org.). **Trajetorias recentes de desenvolvimento**: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasilia: Ipea, 2009.

POPOV, V. Inflation during transition: is Russia's case special. **Acta Slav Iaponica**, Tomus XIV, Sapporo, Japan, p. 59-75, 1996.

_____. Shock therapy versus gradualism: the end of the debate (explaining the magnitude of the transformational recession). **Comparative Economic Studies**, v. 42, n. 1, p. 1-57, 2000a.

_____. **Exchange rate policy after the currency crisis**: walking the tightrope. Ponars Policy Memo, 174, Academy of National Economy (Moscow) and Carleton University (Ottawa), 2000b.

_____. The currency crisis in Russia in a wider context. **Howe Institute Commentary**, n. 138, C.D., 2000c.

_____. Russia Redux? **New Left Review**, London, n. 244, 2007.

_____. After 10 years of growth, the russian economy may be losing steam. **Russian Analytical Digest**, Moscow, n. 48, 2008.

_____. Russia: austerity and deficit reduction in historical and comparative perspective. **Cambridge Journal of Economics**, v. 36, p. 313-334, 2012.

RLMS **Russian Longitudinal Monitoring Survey**. 2005. Disponível em: <goo.gl/Ph3g4X>. Acesso em: 18 de novembro de 2015.

ROSSTAT – FEDERAL STATE STATISTICS SERVICE). **Russia in figures**. 2015. Disponível em: <goo.gl/RUAvlW>. Acesso em: 18 nov. 2015.

SAPIR, J. Quel Bilan Economique pour les Années Poutine en Russie? **CEMI (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales)**: Document de Travail, n. 7-1, 2007.

SCHUTTE, G. Economia de petróleo e gás: a experiência russa. *In*: ALVES, A. G. M. P. (Org.). **Uma longa transição**: vinte anos de transformações na Rússia. Brasília: Ipea, 2011.

SEABRIGHT, P. **The vanishing rouble**. Barter Networks and Non-Monetary Transactions in Post-Soviet Societies. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SERRANO, F. Continuity and change in the international economic order: towards a sraffian interpretation of the change in the trend of 'commodity' prices in the 2000s. *In*: LEVRERO, E. S.; PALUMBO, A.; STIRATI, A. (Orgs.). **Sraffa and the reconstruction of economic theory.** Aggregate Demand, Policy Analysis and Growth. London: Palgrave Macmillan, 2013, v. 2.

SHARMA, S.D. Not an exceptional country: Russia and the global financial crisis of 2008-2009. **Mediterranean Quarterly**, v. 22, n. 2, p. 31-44, 2011.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Military Expenditure Database**. Stockholm, 2016. Disponível em: <goo.gl/F1Dj5o>. Acesso em: 22 abr. 2016.

SPRENGER, C.; UROŠEVIĆ, B. The housing market and housing finance in Russia and its regions. *In*: BARDHAN, A.; EDELSTEIN, R.H. (Eds.). **Global housing markets**: crises, policies, and institutions. Hoboken: John Wiley & Sons, 2011.

VERCUEIL, J. **Transition et ouverture de L'economie Russe (1992-2002).** Paris: L'Harmattan, 2002.

VERNIKOV, A. Russian Banking: the state makes a comeback? Bank of Finland. **BOFIT, Discussion Paper**, n. 24, 2009.

WOODRUFF, D. M. **Money unmade**. Barter and the fate of russian capitalism. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In*: WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American readjustment**: how much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1989.

WORLD BANK. **Transition:** the ten first years; analysis and lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union. Washington: The World Bank, 2002. Disponível em: <goo.gl/20GNrL>. Acesso em: 18 nov. 2015.

WORLD BANK. **World Bank Data.** Washington, 2016. Disponível em: <goo.gl/NsPR>. Acesso em: 3 de maio de 2016.

OS PAPÉIS PROJETADOS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO DURANTE OS GOVERNOS LULA (2003-2010)

Maria Helena de Aguiar Notari[1]

O presente artigo tem por objetivo descrever e analisar os principais papéis projetados pela política externa brasileira para o Oriente Médio durante os governos Lula (2003-2010). Argumenta-se, dessa maneira, que a diplomacia brasileira atuou naquela região por meio de cinco papéis centrais: *i)* ponte entre os povos, países e regiões; *ii)* defensora da paz e dos direitos humanos; *iii)* agente promotor de assistência humanitária internacional; *iv)* criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo;* e *v)* mediador de conflitos. Para realizar esta pesquisa, utilizou-se do método de análise de discurso e de conteúdo documental. A análise dos cinco principais papéis projetados pelo Brasil para a região geográfica do Oriente Médio durante os dois governos Lula visa a descobrir o principal objetivo do país naquela região, ou seja, a intenção de fundo da diplomacia brasileira ao investir, no Oriente Médio, seus escassos tempos, recursos financeiros e pensamento estratégico.

Palavras-chave: história da política externa do Brasil; Oriente Médio; questão palestina; Declaração de Teerã; reforma da governança global.

THE ROLES PLAYED BY BRAZILIAN FOREIGN POLICY FOR MIDDLE EAST REGION DURING LULA'S ADMINISTRATION (2003-2010)

The present article aims to describe and analyze the main roles played by the Brazilian Foreign Policy in the Middle East during the Lula administration (2003-2010). The main argument is that the Brazilian diplomacy acted in that region by playing five central roles: *i)* acting as a bridge among peoples, countries and regions; *ii)* defending human rights and peace; *iii)* promoting international humanitarian aid; *iv)* creating new economic, political and diplomatic arrangements – as alternatives to the *status quo*; and finally *v)* mediating conflicts. This research was conducted using discourse and document analysis. By analyzing the five main roles played by Brazil in the geographic region of Middle East during Lula's two mandates, this dissertation aims to discover the main goal of Brazil in the region, in other words, the underlying intention of Brazilian diplomacy in investing its scarce time, financial resources and strategic thinking in Middle East.

Keywords: history of Brazilian foreign policy; Middle East; the israeli-palestinian conflict; Tehran Declaration; global governance reform.

PAPELES PROYECTADOS POR LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA PARA LA REGIÓN DEL MEDIO ORIENTE DURANTE LA ADMINISTRACIÓN LULA (2003-2010)

El presente artículo tiene por objetivo describir y analizar los principales papeles propuestos por la política externa Brasileña para el Oriente Medio, durante los gobiernos del ex presidente Lula Da Silva (2003-2010). Se argumenta que la diplomacia brasileña actuó en aquella región,

1. Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília e oficial de chancelaria do Ministério das Relações Exteriores.

por medio de cinco papeles centrales: ser, un puente entre pueblos, países y regiones; defensor de la paz y de los derechos humanos; agente promotor de asistencia humanitaria internacional; creador de nuevos medios políticos, diplomáticos y económicos alternativos al status quo; mediador en conflictos. Para realizar esta investigación, se utilizó el método de análisis de discurso y de contenido documentario. Fueron examinados los discursos de los principales formadores de la Política Exterior Brasileña (PEB), fuentes documentales primarias y secundarias, además de las literaturas nacionales e internacionales, relativas al periodo histórico y temático. El análisis de los cinco principales papeles propuestos por Brasil para la región geográfica de Oriente Medio durante los dos gobiernos de Lula Da Silva tiene por función encontrar el principal objetivo del país en aquella región, o sea, la principal intención de la diplomacia Brasileña al invertir en el Oriente Medio, tiempo, recursos financieros y pensamientos estratégicos.

Palabras-clave: historia de la política externa brasileña; Oriente Medio; asunto palestina; Declaración de Teherán; Reforma de la gobernabilidad global.

JEL: F50; F55.

1 INTRODUÇÃO

O relacionamento do Brasil com a região do Oriente Médio remonta o século XIX quando, entre 1871 e 1876, o Imperador D. Pedro II realizou viagem de caráter pessoal à Palestina e ao Império Otomano.[2] Admirador da cultura árabe e do Oriente Médio, D. Pedro II esteve duas vezes na região: visitou a região que hoje compreende o Egito, em 1871, e, cinco anos depois, visitou a região que atualmente corresponde ao Líbano, à Palestina e à Síria. A primeira visita de natureza verdadeiramente política de um chefe de Estado brasileiro à região, no entanto, foi feita apenas 132 anos depois, em dezembro de 2003, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.[3]

Com o início do governo Lula, em 2003, a Política Externa Brasileira (PEB) passou a repensar a forma como projetar-se-ia em relação ao mundo e também em relação ao Oriente Médio. Após período de distanciamento entre as duas regiões durante a década de 1980 e também durante as duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), novos direcionamentos foram delineados para a região médio-oriental. Pode-se afirmar que a PEB para o Oriente Médio inseriu-se nas características de universalismo, formação de alianças e cooperação Sul-Sul da nova política externa; o Oriente Médio, ademais, pode ser analisado como instrumento utilizado pela diplomacia do governo Lula para a busca de quatro objetivos principais: garantia da presença soberana do Brasil no mundo, reforma da governança global,

2. José Murilo de Carvalho (2007, p. 148) conta que "quando o Imperador foi conhecer as pirâmides, seus guias eram arqueólogos e egiptólogos". E acrescenta, "Em Alexandria, D. Pedro II recebeu telegrama do Brasil com notícia da aprovação da Lei do Ventre Livre".

3. Na ocasião, o presidente Lula visitou cinco países do mundo árabe – Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito e Líbia – entre os dias 3 e 10 de dezembro de 2003. Segundo comunicado à imprensa emitido pelo Itamaraty, a iniciativa do governo brasileiro afirmava o grande interesse do Brasil em intensificar suas relações com todo o Oriente Médio.

conquista de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e, por fim, expansão do comércio internacional do Brasil.

Utilizando-se do marco teórico do *Role Theory,* desenvolvido por Kalev Holsti na década de 1970, além da análise qualitativa de conteúdo de fontes primárias e secundárias, chegou-se à percepção de que a PEB dos dois governos Lula (2003-2010) concebeu cinco papéis principais para o Brasil em relação à região do Oriente Médio: *i)* ponte entre os povos, países e regiões; *ii)* defensor da paz e dos direitos humanos; *iii)* agente promotor de assistência humanitária internacional; *iv)* agente criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*; e *v)* mediador de conflitos e construtor de consensos.

Argumenta-se que esses papéis foram categorizados de forma hierárquica, sendo o primeiro deles, o de ponte entre os povos, um "pré-papel", uma espécie de porta de entrada e instrumento retórico para que os formuladores de política externa brasileira ganhem empatia de seus interlocutores árabes, iranianos ou israelenses e, assim, consigam projetar diferentes papéis e objetivos para a região. Defende-se, de igual maneira, que o papel de mediador de conflitos foi o papel central da PEB na região do Oriente Médio, por meio do qual o Brasil projetou-se como *global player* em questões de segurança internacional e posicionou-se de forma assertiva em temas como a questão Israel-Palestina e a questão nuclear iraniana.

2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010)

Ao longo do governo Lula, tanto nos meios acadêmicos como nos círculos políticos e diplomáticos, uma série de debates foi levantada acerca das continuidades e das rupturas da política externa do governo Lula em relação aos oito anos de FHC. As interpretações quanto à prevalência de linhas de ruptura ou de continuidade em relação aos dois governos divergem bastante – tanto entre pesquisadores acadêmicos quanto entre formuladores da política externa brasileira.

A tendência, no entanto, é que as análises que destacam as continuidades tomem força na literatura estrangeira, particularmente a norte-americana, e que as análises que ressaltam as rupturas tomem mais espaço na literatura nacional. Spektor (2014), no entanto, rompe recentemente com essa tendência ao mostrar de forma detalhada como Lula e FHC operaram conjuntamente com o objetivo de realizar a transição governamental de forma cuidadosa para conquistar apoio e legitimidade do governo Bush. A obra de Spektor (2014) revela que a parceria entre Lula e FHC teve como consequência o reexame, pela diplomacia americana, de seu relacionamento com o Brasil e a elevação de seu *status* de potência emergente. Segundo Spektor (2014, p. 13),

> FHC não agiu por benevolência ou simpatia pessoal por Lula, mas por puro cálculo político. A sobrevivência do real e do programa tucano de reformas sociais dependia

> da aceitação, nos mercados internacionais, de um governo brasileiro de esquerda. FHC apelou para os Estados Unidos em nome de Lula – porque a economia se encontrava na berlinda, e uma transição instável poderia destroçar seu maior legado: a moeda estável (Spektor, 2014, p. 13).

Cabe destacar, no entanto, que a comparação entre os dois governos nem sempre é precisa, pois os sistemas internacionais, dentro dos quais FHC e Lula operaram, eram fundamentalmente distintos; sobretudo em relação ao papel da China. O sistema internacional na época de FHC era mais unipolar e, na época de Lula, mais multipolar, o que pode trazer parcialidade às comparações.

Pesquisadores estrangeiros como Sean Burges (2009), Riordan Roett (2011), Larry Rohter (2012) e Arlene Tickner (2012) ressaltaram as continuidades entre as duas políticas externas e o legado da estabilidade política e econômica do governo FHC para o estabelecimento da política externa do governo Lula. Segundo Rohter (2012, p. 254), a herança mais positiva e emblemática de FHC para Lula foi a da estabilidade política e econômica. Burges (2009) também defende o tema das continuidades e tenta indicar como a trajetória estabelecida por FHC persistiu durante o primeiro mandato do presidente Lula. De acordo com Burges (2009), apesar das diferentes prioridades políticas apresentadas no momento da mudança partidária no Brasil, em 2003, a vitória de Lula trouxe poucas mudanças para a PEB, em razão, principalmente, da forte pressão dos mercados internacionais sobre o novo presidente eleito.

No universo das análises que destacam as rupturas, as interpretações nacionais tendem a prevalecer. Miriam Saraiva (2013), por exemplo, argumenta que a ação internacional do governo Lula diferenciou-se da de seu predecessor, tanto no que se refere à dinâmica do processo decisório quanto à forma de inserção do Brasil no sistema internacional. De forma paralela, linha de ruptura também é observada por Cervo (2004; 2012) no momento em que Lula abandona os mecanismos de inserção dependente baseados no neoliberalismo e no conceito de globalização assimétrica e passa a priorizar a autonomia do país. Em termos de política externa, essa ruptura significou priorização da cooperação Sul-Sul e da aproximação de parceiros não tradicionais como, por exemplo, os países do Oriente Médio.

Alguns analistas de política externa, como Paulo Roberto de Almeida (2003;2004), Miriam Gomes Saraiva (2010), Tatiana Berringer (2013) e Kjed Jakobsen (2013), identificam diversos pontos da plataforma programática do Partido dos Trabalhadores (PT) com as principais linhas da política externa do governo Lula. Segundo Almeida (2004), foi na arena internacional que o governo do presidente Lula mais se assemelhou ao discurso do PT. Coadunam-se com a política externa do governo Lula, dessa maneira, pontos iniciais da plataforma de política externa do PT, entre os quais se destacam a independência nacional, a postura

contrária à dominação imperialista, a política externa independente, o respeito à autodeterminação dos povos e a solidariedade aos povos da América Latina. Diferenciando-se em larga maneira da política externa de seu predecessor, o presidente FHC.

A constituição do Foro de São Paulo em 1990, por iniciativa do então candidato presidencial Lula, pode ser considerada umas das principais evidências práticas da política externa de esquerda do PT, tendo em vista que o objetivo desse foro, quando de sua criação, era o de debater a nova conjuntura internacional pós-queda do Muro de Berlim e as consequências das políticas neoliberais para os governos da região. Posteriormente, o Foro de São Paulo consolidou-se como reunião periódica de formações progressistas da região contrárias às políticas neoliberais conservadoras de estabilização econômica.

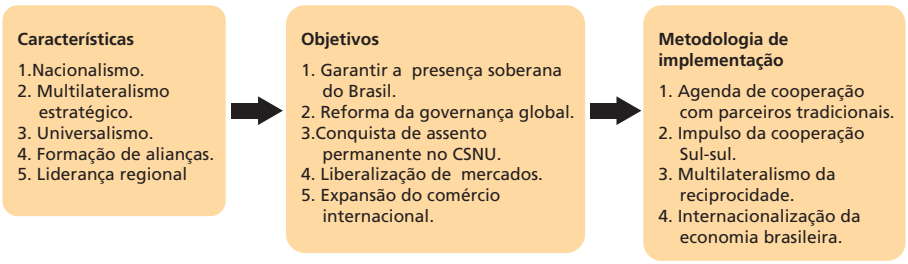
Quanto às características gerais da PEB do governo Lula, historiadores e analistas de política externa[4] convergem opiniões acerca da permanência, durante os dois mandatos do presidente Lula, de cinco características fundamentais na condução da PEB: *i)* nacionalismo; *ii)* multilateralismo estratégico; *iii)* universalismo; *iv)* formação de alianças e cooperação Sul-Sul; e *v)* busca de liderança regional.

Quanto aos objetivos, ao se examinar os discursos dos principais formuladores e executores da política externa do governo Lula percebeu-se que o ativismo da política externa brasileira durante o governo Lula possuiu objetivos bastante determinados: *i)* garantir a presença soberana do Brasil no mundo; *ii)* reformar a governança global; *iii)* conquistar assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; *iv)* liberalizar os mercados agrícolas mundiais; e *v)* expandir o comércio internacional do Brasil.

No tocante aos métodos de implementação da PEB de Lula utilizados pela diplomacia brasileira para se atingir os objetivos propostos anteriormente, percebe-se que estes variaram de acordo com as diferentes análises existentes na literatura, podendo ser sintetizados em quatro principais métodos: *i)* impulso à cooperação Sul-Sul e à formação de novas coalizões e parcerias; *ii)* busca de agenda de cooperação com parceiros tradicionais; *iii)* multilateralismo da reciprocidade; *iv)* internacionalização da economia brasileira. A figura 1 tenta sintetizar, de acordo com o núcleo comum da literatura analisada, as principais características, objetivos e métodos de implementação da PEB do governo Lula:

4. Souto Maior (2003); De Almeida (2004); Amado Cervo (2004); Saraiva (2004); Lessa (2010); Meza (2010); Amorim (2010); Pinheiro (2010); Lima (2005).

FIGURA 1
Características, objetivos e métodos de implementação da política externa de Lula



Elaboração da autora.

O balanço dos oito anos de política externa do governo Lula ainda é recente para ser conclusivo em termos de análise de eficiência de resultado, mas observou-se acelerada expansão da presença soberana do Brasil no mundo e projeção da imagem internacional do Brasil. Ao longo dos oito anos de governo Lula, por exemplo, foram abertos 67 novos postos diplomáticos, sendo 19 novas embaixadas no continente africano e 6 novos postos no Oriente Médio[5] (Santos, 2014).

3 O MARCO TEÓRICO DO *ROLE THEORY* E OS PAPÉIS SECUNDÁRIOS PROJETADOS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO DURANTE OS GOVERNOS LULA (2003-2010)

Os estudos do marco teórico *Role Theory* aplicados às relações internacionais e, em particular, à análise de política externa, surgiram na década de 1970 com a publicação, pelo professor canadense Kalevi Holsti, de artigo na *International Studies Quarterly* intitulado *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. Os fundamentos da *Role Theory* encontram-se especialmente naquelas disciplinas que pesquisam o conceito de identidade, como a Sociologia, a Psicologia e a Antropologia (Holsti, 1970; Harnisch, 2012a; 2012b; 2012c).

A *Role Theory* apresentada por Kalevi Holsti em 1970 enfatiza a interação de três conceitos essenciais derivados do conceito central de papel (*role*): a concepção do papel nacional (*national role conception*); a percepção do papel nacional (*national role perception*); e o desempenho desse papel (*national role performance*). De acordo com Holsti (1970, p. 238), o papel diz respeito à posição ocupada por um Estado no sistema internacional e, dessa forma, ao conjunto de normas e de expectativas de comportamento a serem aplicadas a todos aqueles que ocupam uma mesma posição.

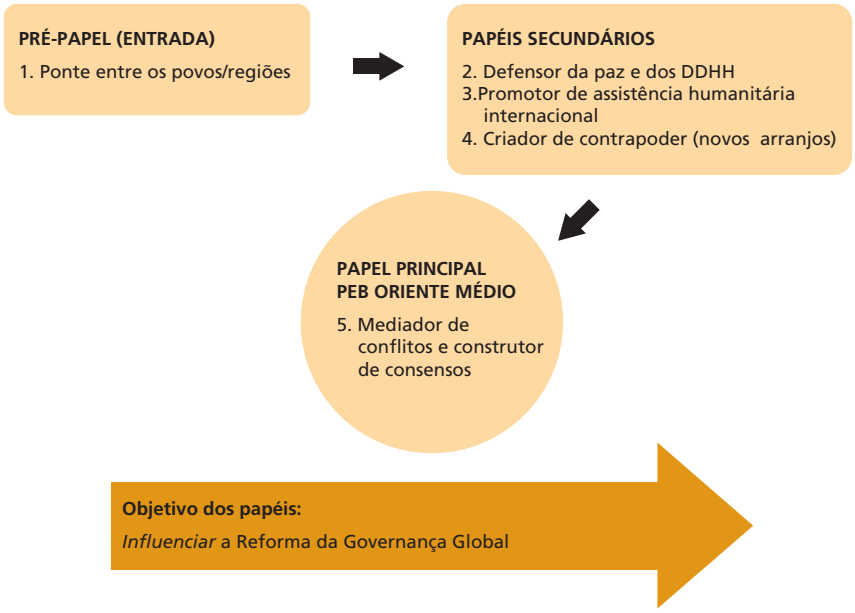
A concepção do papel nacional (*national role conception*) inclui as próprias definições dos *policymakers* acerca das decisões gerais, das regras e das ações

5. No período entre 2003-2010 três novas embaixadas foram abertas no Oriente Médio – Mascate, Nicósia e Doha – além de três novos consulados – Istambul, Ramalá e Beirute (Santos, 2014).

adequadas aos seus Estados e as funções que seu governo deve possuir em um sistema internacional. É a sua imagem de orientações ou funções de seu Estado frente a um ambiente internacional. O conceito de percepção do papel nacional (*national role perception*) refere-se à audiência exterior, é emanado de acordo com várias circunstâncias do ambiente externo e diz respeito a expectativas que culturas, sociedades, instituições ou grupos conferem a determinadas posições ocupadas pelos Estados.

O terceiro conceito, o desempenho do papel nacional (*national role performance*), diz respeito à ação e ao comportamento geral de política externa dos governos – são padrões de atitudes, ações, decisões, respostas e compromissos com outros Estados que os governos implementam. O desempenho do papel nacional pode ser explicado, primeiramente, em referência às próprias concepções dos *policymakers* acerca do papel de sua nação na região ou no sistema internacional como um todo e, de forma secundária, conforme as expectativas e as percepções dos outros atores relevantes no sistema internacional (Holsti, 1970; Aggestam, 1998; Thies, 2009).

FIGURA 2
Papéis formulados pela PEB para a região do Oriente Médio durante o governo Lula (2003-2010)



Elaboração da autora.

Argumenta-se neste trabalho que os formuladores de política externa brasileira conceberam cinco papéis – hierarquicamente categorizados – para que o Brasil se projetasse em relação ao Oriente Médio durante o governo Lula (2003-2010): *i)* o papel de ponte entre os povos e regiões; *ii)* defensor da paz e dos direitos humanos; *iii)* promotor de assistência humanitária internacional; *iv)* criador de contrapoder e de novos arranjos políticos e diplomáticos alternativos ao *status quo*; e *v)* mediador de conflitos e construtor de consensos. Defende-se, ademais, que o objetivo precípuo da formulação e projeção desses papéis pela diplomacia do governo Lula foi interferir na reforma da governança global, em especial das instituições multilaterais de defesa, como o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU).

Nesse primeiro momento, serão analisados os quatro primeiros papéis que foram denominados papéis secundários em razão de seu menor peso político na *high politics* do Oriente Médio, quando comparado ao papel de mediador de conflitos, classificado como o principal papel, por interferir diretamente em questões de guerra e paz no sistema internacional.

3.1 Ponte: o pré-papel e a porta de entrada para papéis posteriores

O papel de ponte entre povos, países e regiões foi reiteradamente utilizado pelos formuladores e executores da PEB durante o governo Lula, como sendo um dos papéis a serem desempenhados pelo Brasil em relação ao Oriente Médio. Empregado de forma pouco definida conceitualmente, a autoconcepção do papel de ponte esteve presente em praticamente todos os discursos, entrevistas e artigos formulados pelo governo brasileiro em relação aos países árabes, ao Irã e à Israel. Argumenta-se que a concepção do papel nacional de ponte foi utilizada pela PEB como estratégia preliminar para se alcançar empatia de seus interlocutores. A PEB, dessa forma, valeu-se reiteradamente de recursos argumentativos como o histórico da identidade étnica comum e da imigração árabe e judaica para o Brasil no século XIX e XX para conseguir, primeiramente, atingir a legitimidade de seus interlocutores no plano internacional; e, posteriormente, projetar novos papéis para o Oriente Médio.

O papel autoatribuído pelo Brasil como ponte entre os povos do Ocidente e do Oriente Médio e entre as duas regiões geográficas foi sustentado nos discursos da PEB por meio de quatro argumentos principais: *i)* influência árabe sobre a Península Ibérica; *ii)* histórico de imigração árabe e judaica para o Brasil; *iii)* expressivo número de descendentes de árabes e israelenses na população brasileira; e *iv)* intensa contribuição valorativa de herança árabe para a formação da identidade brasileira. Os discursos da PEB do governo Lula, nesse sentido, sempre tiveram como objetivo demonstrar a decisiva contribuição árabe para a formação da identidade social e da cultura brasileira, bem como para o desenvolvimento econômico do país (Brasil, 2003a; 2003b; 2004a; 2005a; 2006b; 2007a; 2008a; 2008b; 2009a; 2009b; 2010a).

3.1.1 O Brasil como defensor da paz e dos direitos humanos

Um dos principais papéis autopromovidos pelo governo brasileiro para o Oriente Médio durante o governo Lula foi o de defensor da paz e dos direitos humanos. Em discurso de improviso feito a empresários de Israel, em março de 2010, o presidente Lula, ao lado do presidente Shimon Peres, exibiu as credenciais do país como sendo especialista em diálogo e afirmou que o Brasil possuía em seu DNA o "vírus da paz".[6]

O Brasil sempre defendeu o ponto de vista de que o envolvimento abrangente e determinado da comunidade internacional é o melhor caminho para conduzir a bom termo o processo de paz no Oriente Médio. A estratégia de se projetar como país pacifista, apesar de ser coerente com o contexto histórico da política externa brasileira e com os grandes princípios das Relações Internacionais do Brasil elencados no Artigo 4º da Constituição, pode ser considerada artifício retórico de discurso; pois o Brasil, além de possuir graves questões de direitos humanos internos, absteve-se de votar em Resolução da Assembleia-Geral da ONU, em novembro de 2010, que condenava as violações de direitos humanos ocorridas em território iraniano: o texto condenava amputações, chibatadas e apedrejamentos como forma de punição no Irã.[7]

Temas polêmicos como a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003 e a Questão Israel-Palestina foram tratados pelo governo brasileiro sob a ótica da paz e dos direitos humanos. A diplomacia brasileira e o próprio presidente Lula, dessa maneira, manifestaram-se por diversas vezes preocupados com a manutenção da paz e com a consolidação dos direitos humanos no Oriente Médio. No primeiro ano da gestão Lula, por exemplo, a situação no Iraque foi um dos temas principais da política internacional contemporânea, e o Brasil, consequentemente, posicionou-se de forma oficial sobre a questão por diversas vezes, defendendo sempre a manutenção da paz na região e a solução pacífica para a crise, além de lamentar o início da ação militar sem autorização expressa do CSNU (Brasil, 2003a).

Algumas incoerências são percebidas ao enfrentar o discurso diplomático brasileiro com os posicionamentos efetivamente adotados com relação aos direitos humanos na região do Oriente Médio. O fato de o Brasil, por exemplo, ter se abstido no Conselho de Direitos Humanos com relação à situação iraniana, durante o segundo mandato do governo Lula, e, ademais, os contrastes de posicionamento adotados entre a firme condenação com respeito à Líbia e a retórica politicamente correta com respeito à Síria fizeram com que a PEB do governo Lula fosse alvo de fortes críticas internas

6. Disponível em: <goo.gl/FFtCaz>. Acesso em: 12 ago. 2014.
7. Brasil se abstém de votar em resoluções sobre Irã e Mianmar na ONU. BBC Brasil, 19 de novembro de 2010. Disponível em: <goo.gl/iYgqHB>. Acesso em: 25 set. 2015.

e internacionais no que tange ao seu posicionamento a temas de direitos humanos no Oriente Médio.

3.1.2 O Brasil como agente promotor de assistência humanitária internacional

A projeção, pelo governo brasileiro, do papel de agente promotor de assistência humanitária na região do Oriente Médio pode ser considerada expressão prática do papel anteriormente mencionado do Brasil como defensor da paz e dos direitos humanos. O envolvimento ativo do Brasil na temática de prestação de assistência humanitária internacional iniciou-se no governo Lula, em 2004, com a criação da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME) dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A instalação da referida Coordenação teve por missão dar execução a projetos e missões humanitárias internacionais realizadas pelo Brasil, além de coordenar a PEB na área de segurança alimentar e nutricional. A crise do Líbano, em 2006, foi considerada pelos executores da PEB como marco na prestação de assistência humanitária pelo governo brasileiro – dada a complexidade das operações envolvidas de envio de medicamentos, alimentos e, principalmente, de retirada de brasileiros das regiões do conflito armado.[8]

A maior parte da assistência humanitária prestada pelo governo brasileiro para o Oriente Médio, no entanto, concentrou-se na região geográfica da Palestina, dos Territórios Palestinos Ocupados e da Faixa de Gaza. A concentração das doações monetárias para fins de assistência humanitária, bem como das doações de alimentos e de medicamentos para a região geográfica da Palestina, corrobora uma das principais metas da PEB do governo Lula, que é a defesa da criação de um Estado Palestino independente, democrático, coeso e economicamente viável, convivendo em paz e segurança com Israel[9] (Brasil, 2010b).

De acordo com relatório da CGFome, no período entre agosto de 2006 e abril de 2010, 58,82% de toda a ajuda humanitária efetuada pelo Brasil para o Oriente Médio foi direcionada para a Palestina, o que significou 10 do total de 17 doações humanitárias realizadas no período em questão. No total, o governo brasileiro doou US$ 15.415.000 em contribuições financeiras para a região da Palestina. As contribuições, em sua maioria, foram realizadas por meio de conferências internacionais de doadores ou por meio de agências especializadas das

8. De acordo com o Ministro Celso Amorim, a operação de retirada dos brasileiros do Líbano, em julho de 2006, foi a maior operação de resgate empreendida pelo governo brasileiro, logrando, ao seu fim, remover 2.950 brasileiros da zona de conflito. Dessas pessoas, 2.678 foram transportadas em 14 voos da Força Aérea Brasileira e em 4 voos efetuados pelas companhias aéreas privadas TAM, GOL, BRA e Varig (Brasil, 2006b).

9. Nota oficial à imprensa "Retomada do diálogo direto entre israelenses e palestinos" (25 de agosto de 2010).

Nações Unidas.[10] O restante das ajudas humanitárias para o Oriente Médio prestadas pelo governo brasileiro, durante as duas gestões do presidente Lula, concentrou-se no Líbano (29,41%), no Irã (5,88%) e no Iraque (5,88%).

Os pronunciamentos que se seguiram ao momento das doações podem ser considerados como estratégia encontrada pelo governo brasileiro para atingir objetivos políticos. Por meio da análise dos discursos de autoridades em política externa brasileira, percebeu-se que as principais mensagens que o Brasil transmitiu por ocasião da entrega de ajuda humanitária internacional para a região do Oriente Médio foram: *i)* posicionamento da PEB em relação à Questão Palestina; *ii)* favorecimento da inclusão de novos atores internacionais para a discussão de questões afetas ao Oriente Médio; e *iii)* fim de obstáculos para o fluxo de assistência humanitária em regiões em crise. Pode-se afirmar que a PEB do governo Lula valeu-se do momento das doações humanitárias para ganhar empatia de seus interlocutores, projetar novos papéis para o Brasil e, em especial, delimitar posicionamentos-chave.

3.1.3 O Brasil como criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*

Um quarto papel projetado pelo Brasil durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) em relação aos países do Oriente Médio foi o de país criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos ou, conforme define Holsti (1970), o papel de agente anti-*status quo*. Argumenta-se nesse artigo que o Brasil, ao lançar a ideia da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e ao incentivar uma série de acordos comerciais entre o Mercosul e diversos países do Oriente Médio, objetivou criar novos arranjos políticos, diplomáticos e comerciais que contrabalanceassem o poder das potências tradicionais, ou seja, do *status quo* do sistema internacional contemporâneo de poder.

A Cúpula América do Sul-Países Árabes foi definida, pela diplomacia brasileira, como sendo um mecanismo de cooperação inter-regional e fórum de coordenação político-diplomático, cujo objetivo inicial foi o de aproximar líderes das duas regiões em busca de concertação política, econômica e cultural.[11] Quanto às realizações práticas da I e da II Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), respectivamente, em Brasília (maio/2005) e em Doha (março/2009), destacam-se seis desdobramentos principais decorrentes dessa aproximação birregional, são eles: *i)* aumento em 170% do comércio entre a América do Sul e os países árabes a partir da primeira Cúpula Aspa até a segunda; *ii)* estabelecimento de novas câmaras de comércio

10. Como exemplo podem ser citadas: a Agência da ONU para Assistência a Refugiados Palestinos no Oriente Médio; a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres; ou a Instituição Global para Redução de Desastres e Resgate.

11. Informações obtidas do *site* do Itamaraty <www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2014.

entre as duas regiões; *iii)* criação da Biblioteca Aspa,[12] em São Paulo e em Argel, e de diversas outras iniciativas culturais subsequentes; *iv)* estabelecimento de novas conexões aéreas entre a América do Sul e os países árabes; *v)* desenvolvimento de projetos de cooperação técnica no combate à desertificação em zonas áridas; e *vi)* criação do Instituto de Pesquisa sobre a América do Sul no Marrocos.

Percebe-se, dessa maneira, que a diplomacia brasileira utilizou-se da Cúpula América do Sul-Países Árabes não apenas para cumprir o objetivo de aproximação político e comercial entre as duas regiões, mas criando assim contra-poder econômico e político frente a potencias tradicionais. A criação da Cúpula Aspa visou também às estratégias brasileiras de concertação política mais amplas em fóruns internacionais e organizações internacionais. Objetivou-se, dessa maneira, conforme alguns discursos do presidente Lula e do chanceler Celso Amorim deixam claro, buscar aliados e formar alianças para o projeto maior da PEB de reforma da governança global, em especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas – posicionando-se em sentido oposto ao *status quo* vigente com relação ao sistema multilateral de segurança internacional.

Os diversos acordos de livre-comércio e cooperação econômica entre o governo brasileiro, países árabes e Israel,[13] ao longo dos dois mandatos do governo Lula, também fazem parte da estratégia maior de cooperação Sul-Sul da PEB e, portanto, da ideia de criação de novos arranjos alternativos frente ao *status quo* do sistema internacional vigente.[14] Dessa forma, argumenta-se que além da Cúpula Aspa, os sete acordos do Mercosul com a região do Oriente Médio também são desdobramentos do papel projetado pelo governo brasileiro de criador de novos arranjos econômicos e políticos alternativos ao *status quo*.

4 OS ESFORÇOS DE MEDIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS CASOS DA QUESTÃO PALESTINA E DA QUESTÃO NUCLEAR IRANIANA

A apresentação do Brasil como mediador de conflitos e construtor de consensos no Oriente Médio pela diplomacia brasileira foi sem dúvida o papel que mais chamou a atenção das contrapartes brasileiras no sistema internacional.[15] Por serem

12. Os ministros da Cultura árabes e sul-americanos, reunidos em Argel, em fevereiro de 2006, aprovaram a criação da Biblioteca Aspa, cuja primeira tarefa editorial foi concretizada em outubro de 2007 (Brasil, 2007b).

13. São esses os referidos acordos: *i)* Acordo de Livre-Comércio entre o Mercosul e o Estado de Israel; *ii)* Acordo de Livre-Comércio entre o Mercosul e a República Árabe do Egito; *iii)* Acordo-Quadro de Comércio e Cooperação econômica entre o Mercosul e a OLP – em nome da Autoridade Nacional Palestina; *iv)* Acordo-Quadro entre o Mercosul e a Jordânia; 5) Acordo-Quadro para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre o Mercosul e a República Árabe da Síria; *vi)* Acordo sobre Comércio entre o Mercosul e o Reino do Marrocos; *vii)* Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre os Estados-parte do Mercosul e os Estados-membro do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo.

14. Alguns desses acordos ainda não foram assinados ou encontram-se em tramitação na Casa Civil. No momento, o Acordo Mercosul-Israel é o único plenamente em vigor.

15. De acordo com Holsti (1970: 233), o papel de mediador é exercido por aqueles países cujos governos percebem-se capazes, ou responsáveis, por preencher e tomar medidas especiais para reconciliar conflitos entre outros Estados ou grupos de Estados. Os países que aderem a essa concepção de papel nacional atribuem a si uma tarefa contínua de ajudar os adversários a reconciliarem suas diferenças.

considerados temas da *high politics* internacional de segurança global, o papel da PEB como mediadora dos conflitos entre Israel e Palestina e em relação à questão nuclear iraniana foi classificado como a concepção de papel nacional primário mais importante do governo Lula para o Oriente Médio. Assim como todos os outros papéis ensaiados pela diplomacia do governo Lula, o papel de mediador de conflitos na região tencionava a consecução e difusão – por meio do discurso – do principal objetivo da PEB: a reforma da governança global e, em especial, do Conselho de Segurança da ONU.

4.1 A mediação brasileira na questão palestina durante os governos Lula

Os governos anteriores à gestão Lula não se autoproclamavam capazes de trazer algum tipo de contribuição decisiva aos conflitos entre árabes e israelenses. A histórica e tradicional relação entre o PT e a luta pelos direitos dos povos palestinos foi decisiva, nesse sentido, para que a postura da PEB com relação à questão Palestina mudasse a partir de 2003. Em consonância com as características elencadas por Holsti (1970) acerca dos países que se autoproclamam mediadores de conflitos, o chanceler Amorim listou três elementos principais que justificam o atual interesse da PEB na questão palestina: *i)* enorme comunidade árabe e importante comunidade judaica em território brasileiro; *ii)* o fato de alguns cidadãos brasileiros encontrarem-se atualmente ameaçados pelo conflito; e *iii)* a percepção da PEB de que, o que ocorre no Oriente Médio, embora envolva essencialmente árabes, palestinos e israelenses, na realidade, interessa a toda a humanidade (Brasil, 2009b).

Por meio da análise de discursos, entrevistas e artigos dos principais formuladores de política externa brasileira à época de Lula, foi possível delimitar os principais posicionamentos da PEB acerca de cinco grandes linhas da questão palestina, tais como: *i)* criação de um Estado Palestino; *ii)* manutenção do Estado de Israel; *iii)* hierarquia da questão Palestina na política internacional contemporânea; *iv)* respeito às normas de direito internacional; e *v)* comportamento de novos atores acerca da questão palestina.

Quanto à criação do Estado Palestino, o Brasil defendeu em seus posicionamentos que a paz duradoura na região do Oriente Médio depende diretamente da criação e da manutenção de um Estado Palestino independente, coeso, seguro, democrático e economicamente viável – coexistindo em paz com Israel. A PEB do governo Lula enfatizou, ademais, que a normalização das relações dos países árabes com Israel só ocorrerá quando houver um Estado Palestino viável, coeso e existindo sem restrições. Dessa forma, o Brasil hierarquizou o problema da questão palestina na política internacional contemporânea, afirmando que os conflitos no Oriente Médio, como um todo, apenas serão resolvidos quando a questão palestina for solucionada.

Como contrabalanço, em alguns raros discursos, a diplomacia brasileira também ressaltou o direito à existência e à segurança de Israel dentro das fronteiras reconhecidas internacionalmente. O respeito ao Direito Internacional Humanitário e à implementação das resoluções do CSNU acerca do tema também foram amplamente difundidos pela diplomacia brasileira, além da sugestão de que novos atores, além das tradicionais potencias, também se envolvam na questão palestina (Brasil, 2005a; 2005b; 2006b; 2007b; 2008a; 2009a; 2009b).

Com relação às sugestões da PEB para o conflito Israel-Palestina, pode-se afirmar que a PEB do governo Lula não se manteve neutra acerca de possíveis soluções para o desenlace do conflito israelo-palestino. Ao longo dos oito anos da gestão Lula, três foram as principais ações defendidas pela diplomacia com o objetivo de solucionar a questão palestina: *i)* envolvimento de novos atores no processo de paz; *ii)* criação de grupo de amigos para a paz no Oriente Médio; e *iii)* realização de uma grande conferência de paz com novos atores participantes para além dos tradicionais.

O presidente Lula, o chanceler Celso Amorim e representantes brasileiros em instâncias multilaterais internacionais defenderam que a paz na região somente será alcançada por meio de cinco principais passos: *i)* criação de um Estado Palestino próspero, coeso e independente, vivendo pacificamente lado a lado de Israel; *ii)* o respeito, principalmente por Israel, ao direito internacional humanitário e ao direito internacional dos direitos humanos; *iii)* a obediência às resoluções e às decisões do CSNU; *iv)* o reconhecimento, por todos os líderes mundiais, da necessidade de criação de um Estado Palestino e da condenação da ocupação de territórios palestinos por Israel; e *v)* a inclusão de novos atores nas negociações internacionais sobre a questão Palestina.

O último ato internacional de impacto do governo Lula em relação ao Oriente Médio foi o reconhecimento, em 1º de dezembro de 2010, do Estado Palestino nas fronteiras de 1967. O ato do governo brasileiro veio em resposta ao pedido de reconhecimento feito pelo presidente Mahmoud Abbas ao presidente Lula, por meio de carta enviada à chancelaria brasileira em 24 de novembro de 2010. A resposta do governo brasileiro ao presidente da Autoridade Nacional Palestina (ANP) veio rápida, apenas uma semana depois do pedido palestino. Também por meio de Carta, o governo brasileiro afirmou que tem defendido, historicamente e, em particular, durante o governo Lula, a concretização da legítima aspiração do povo palestino a um Estado coeso, seguro, democrático e economicamente viável – coexistindo em paz com Israel. O reconhecimento efetivo aconteceu por meio das seguintes palavras do presidente Lula:

> Por considerar que a solicitação apresentada por Vossa Excelência é justa e coerente com os princípios defendidos pelo Brasil para a Questão Palestina, o Brasil, por meio desta carta, reconhece o Estado Palestino nas fronteiras de 1967 (2010).

Inspirados pelo protagonismo brasileiro em reconhecer o Estado da Palestina, uma onda de reconhecimentos do Estado Palestino varreu a América do Sul. Como consequência, entre 6 de dezembro de 2010 e 14 de fevereiro de 2011, oito estados sul-americanos assim o fizeram: Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Chile, Guiana, Peru e Paraguai. O reconhecimento do Estado Palestino pelo Brasil – seguido de uma sucessiva onda regional de reconhecimentos na América do Sul – pode ser considerado o maior sucesso da política externa brasileira quanto a sua influência no Oriente Médio durante os anos Lula.

Além da intensa exposição midiática do gesto, o ato de reconhecimento pode ser considerado bastante coerente, pois refletiu um alinhamento de princípios entre as tradições históricas do Partido dos Trabalhadores e a ação diplomática brasileira. O reconhecimento da Palestina, ademais, refletiu também o papel de liderança do Brasil na América do Sul, pois o ato da diplomacia brasileira acabou por influenciar a mesma decisão em mais oito chancelarias sul-americanas.

4.2 A mediação brasileira na questão nuclear iraniana

A aproximação entre o Brasil e o Irã, principalmente a partir do segundo mandato do governo Lula, está inscrita em um contexto de reorientação mais ampla da diplomacia brasileira, que acabou por ultrapassar a troca de visitas diplomáticas, pois o Brasil também modificou certas tomadas de decisão em favor do Irã como, por exemplo, o rápido reconhecimento por parte do Brasil do resultado das eleições presidenciais de maio de 2009 e o voto de abstenção no âmbito da ONU por ocasião da condenação da situação de direitos humanos no Irã (Brun, 2011). Cabe mencionar que a referida eleição iraniana, que reelegeu o candidato conservador Mahmoud Ahmadinejad, foi denunciada por fraude pelo candidato reformista Mir Houssein Mousavi e também pela chancelaria inglesa, o que acarretou na expulsão, pelo governo iraniano, de dois diplomatas ingleses; utilizou-se ademais de violência sistemática por forças governamentais durante os protestos contra a reeleição de Ahmadinejad.[16]

De acordo com Muxagato (2010), a legitimidade do Brasil em envolver-se na questão nuclear iraniana adveio justamente do fato de ambos – Brasil e Irã – serem países do Sul em desenvolvimento:

> *Spécifiquement sur le thème du nucléaire iranien, le géant sud-américain peut se poser comme un arbitre légitime étant un pays Sud développant et avec un programme nucléaire civil à des seules fins pacifiques (Muxagato, 2010).*

A aliança brasileira com a Turquia em torno da resolução do impasse acerca da questão nuclear iraniana aconteceu quase que naturalmente durante a ocupação

16. Irã rejeita fraude nas eleições e expulsa ingleses. Folha de São Paulo, jun. 2009. Disponível em: <goo.gl/bCTXmV>. Acesso em: 25 set. 2015.

de suas concomitantes cadeiras não permanentes no CSNU.[17] Como potências regionais que possuem grande interesse na paz e na estabilidade, Brasil e Turquia passaram recentemente a reivindicar maiores responsabilidades em suas respectivas regiões e além. Segundo Parsi (2013, p. 172-209), o poder dessa coordenação de posições entre Brasil e Turquia não foi calculado nem mesmo pelo Departamento de Estado, que não levou em consideração as habilidades diplomáticas turcas e brasileiras e o seu intenso desejo por demonstrar habilidade em enfrentar desafios diplomáticos normalmente reservados para as grandes potências.

De acordo com Parsi (2013), os objetivos brasileiros de reforma da governança global e de assento permanente no CSNU estão intimamente relacionados com o aumento de interesse e de atuação do Brasil no Irã:

> *For Lula, gaining greater voice and recognition as a major player in international scene was not enough. With that role came the responsibility to change the status quo for the better. "There is a major deficit of governance in this international order. We cannot continue like this. For Brazil, Iran became the vehicle to achieve this larger goal (...) but for the Brazilian government, it could not couple its demand for a permanent seat at the UNSC, with continued indifference to matters of world peace. "What do we want to become a member on the Security Council for if we don't have anything to say about the Middle East?* (Parsi, 2013).

A estratégia diplomática do Brasil de aproximação a Teerã, mais especificamente em relação às tentativas de mediação brasileira entre o Irã e a comunidade internacional no que tange a questão nuclear, baseou-se em duas premissas: *i)* O diálogo é mais eficaz que o isolamento; *ii)* o direito do Irã ao desenvolvimento e ao uso da energia nuclear para fins pacíficos (Muxagato, 2010; Brun, 2011).

Tendo a participação dos chanceleres turco e brasileiro, juntamente com o primeiro-ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, e o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, o Irã assinou declaração conjunta com o Brasil e a Turquia, na qual o "Irã concordava em enviar urânio enriquecido para a Turquia em troca de combustível enriquecido para o reator nuclear" (Oskan, 2011). Dessa forma, em 17 de maio de 2010, após horas de negociações em Teerã, os líderes do Brasil e da Turquia anunciaram que haviam alcançado os princípios de um acordo para pôr fim ao impasse nuclear entre o Irã e a comunidade internacional. A essência do acordo foi uma troca de concessões que deram suporte para limitar o enriquecimento de urânio iraniano com a condição de que o Irã tivesse seus direitos reconhecidos de enriquecer urânio e de possuir um programa nuclear pacífico. O Irã fez sua concessão logo no fim do primeiro dia de negociações, e demonstrou boa vontade em confiar seu urânio enriquecido ao governo turco (Sotero, 2012).

17. As visitas realizadas pelo Ministro Celso Amorim ao Irã prepararam o terreno para uma articulação entre Brasil, Turquia e Irã em torno de uma solução para a questão nuclear iraniana, que culminou com a Declaração de Teerã de 17 de maio de 2010.

Apesar do sucesso da negociação diplomática entre Irã, Turquia e Brasil e da consequente assinatura da Declaração de Teerã, os países membros do CSNU não reconheceram a validade do acordo – e a legitimidade do Brasil e da Turquia em fazê-lo. Assim, mesmo o CSNU tendo sido oficialmente informado sobre o fechamento do acordo, no dia 9 de junho de 2010, as sanções contidas na Resolução nº 1.929 foram aprovadas. A Resolução nº 1929 exigiu do Irã: a submissão de suas atividades nucleares ao monitoramento da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); a suspensão de suas atividades de mísseis balísticos; a assinatura do tratado amplo de proibição de testes nucleares – além de impor ampla gama de sanções econômicas, completo embargo de armas sobre o Irã, e o banimento de qualquer atividade relacionada a mísseis balísticos (Oskan, 2011; Turan, 2010; Sotero, 2012; Clinton, 2014).

No total dos 15 membros do CSNU, apenas Turquia e Brasil votaram contra a Resolução nº 1.929. O Líbano absteve-se. O Brasil e a Turquia argumentaram que seu voto contra a referida Resolução era, na verdade, um sim para a continuação da diplomacia, como a única maneira de se encontrar uma solução para a questão nuclear iraniana (Oskan, 2011; Kibaroglu, 2012).

O Brasil destacou durante as gestões da questão nuclear iraniana sua concepção de papel nacional de mediador. Para o chanceler Celso Amorim, o Brasil e a Turquia eram os mediadores ideais para a questão nuclear iraniana e seria muito mais fácil para os iranianos fazerem um acordo com o Brasil que com os Estados Unidos por dois motivos principais. Primeiro, o Brasil opunha-se a qualquer ação que visasse impedir o Irã de enriquecer urânio para fins pacíficos, pois sabia que o Irã nunca concordaria com um acordo que não lhe permitisse o direito de enriquecer urânio. Segundo, a política externa brasileira era contra as sanções, pois acreditava que elas não resolveriam o problema nuclear; ao contrário, deixariam as posições ainda mais endurecidas, devastariam a economia iraniana e, assim como no caso do Iraque, abririam caminho para uma guerra (Parsi, 2013; Clinton, 2014).

Os Estados Unidos nunca se entusiasmaram com a Declaração de Teerã. Ao contrário, a administração Obama garantiu o consenso da aprovação das sanções contra o Irã com a aceitação da Rússia e da China apenas um dia antes da chegada de Lula a Teerã. O Departamento de Estado foi absolutamente cético e não considerou a Declaração de Teerã como algo fundamentalmente novo. Assim que o acordo foi firmado, os principais nomes da chancelaria estadunidense como a secretária de Estado, Hillary Clinton, o subsecretário para Assuntos Políticos, Willian Burns, e o subsecretário de Estado, Jim Steinberg, opuseram-se oficialmente à Declaração (Parsi, 2013).

Segundo declarações da Casa Branca, o motivo para a rejeição da Declaração de Teerã foi uma desconfiança generalizada dos Estados Unidos com relação

a Teerã. Eles acreditavam que a estratégia iraniana com a Declaração de Teerã firmada com Brasil e Turquia era adiar temporariamente a execução das sanções, na crença de que, caso o frágil consenso entre os membros do CSNU acerca da imposição das sanções se desfizesse, seria impossível reconstruí-lo (Turan, 2010; Parsi, 2013).

O significado da Declaração de Teerã vai muito além do acordo de troca de combustível nuclear firmado entre Brasil, Turquia e Irã em 17 de maio de 2010. O processo de negociação que culminou com o acordo em questão pode ser considerado como um marco da política internacional contemporânea, trazendo implicações em alguns conceitos e arranjos do sistema internacional como, por exemplo, uma ressignificação do conceito de potência média, de potência emergente, da disputa entre força e diplomacia nas relações internacionais e, por fim, as consequências para a reforma da governança global (Oskan, 2011; Kibaroglu, 2012).

No que tange às potências médias e sua atuação no cenário internacional, pode-se afirmar que a Declaração de Teerã deu novo significado ao futuro ativismo dos Estados médios em política internacional – tanto em nível local, regional, como global. O acordo, nesse sentido, foi importante, pois mostrou que a temática de segurança nuclear não é mais apenas para as grandes potências; ao contrário, as potências médias querem cada vez mais ter suas vozes ouvidas e, com o acordado em Teerã, elas demonstraram que possuem capacidade para fazer isso. Segundo Werz (2010), o presidente Lula, por exemplo, utilizou-se da crise nuclear iraniana para dar mais um passo e criar um novo paradigma alternativo para as potências médias.

De outro ângulo, o acordo também pode ser interpretado como prova da dificuldade dos países emergentes para se fazerem reconhecer como atores políticos importantes no cenário internacional, demonstrando grande divergência entre as grandes potências estabelecidas e as emergentes. Segundo Élodie Brun (2011), regionalmente, o trampolim iraniano teve como objetivo consolidar o reconhecimento do Brasil como gigante diplomático na América do Sul.

Os acontecimentos envolvendo o acordo nuclear entre Irã, Turquia e Brasil fizeram com que o Brasil, pela primeira vez, individualmente, tivesse presença política e diplomática cada vez mais visível naquela complexa e conturbada região do Oriente Médio (Azambuja, 2010).

Em última instância, pode-se afirmar que o acordo entre Brasil e Turquia abriu espaço também para o debate acerca da reforma da governança global. As ineficiências das instituições internacionais e a crise geral de legitimidade que o contexto pós-Guerra Fria enfrentou acabaram sendo levantadas ao longo das negociações. Dessa forma, apesar de concretamente a Declaração de Teerã ter tido poucos efeitos, ela ilustra a vontade nacional do Brasil em se afirmar como ator global, privilegiando o multilateralismo e a solidariedade entre os países do Sul – constituindo, assim,

novas alianças que contestam as relações geopolíticas tradicionais. As ambições da política externa brasileira de que o país se converta em ator global e de que consiga assento permanente no CSNU são evidenciadas pelo fato de o Brasil estar presente nas grandes questões mundiais de segurança coletiva – nas quais a questão nuclear iraniana é central (Oskan, 2011; Abis, 2011; Muxagato, 2010).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que a PEB do governo Lula projetou-se para a região do Oriente Médio por meio de cinco principais papéis, hierarquicamente arranjados em sua força e em sua importância. Em ordem decrescente, são eles: *i)* ponte entre povos, países e regiões; *ii)* defensor da paz e dos direitos humanos; *iii)* agente promotor de assistência humanitária internacional; *iv)* criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*; *v)* mediador de conflitos e promotor de consensos.

Argumenta-se que a PEB instrumentalizou todos os cinco papéis projetados para o Oriente Médio durante o governo Lula em prol da consecução de seu "substrato normativo" de política externa, ou seja, buscando um de seus objetivos centrais: a reforma da governança global e, mais especificamente, das instituições multilaterais de segurança como o CSNU (Vargas, 2008; Coelho, 2014). Conforme evidenciado ao longo do artigo, à medida que a PEB projetava um de seus papéis para o Oriente Médio, sejam quaisquer dos cinco apresentados, os formuladores da PEB encontravam maneira de infiltrar em seus discursos e entrevistas, após reuniões multilaterais ou coletivas de imprensa, o seu objetivo de reforma da governança global, das instituições multilaterais e da não conformidade do CSNU ao sistema internacional de poder contemporâneo.

Percebe-se que peso da PEB do governo Lula para o Oriente Médio valeu-se da influência de atores não estatais no seu processo de formulação como, por exemplo, *lobbies* armênios, sírio-libaneses e o *lobby* das empresas de construção – interessadas em maior participação no mercado internacional. É necessário ressaltar, também, que circunstâncias particularmente favoráveis da política interna (Executivo fortalecido e Legislativo cooperativo) facilitaram a realização de movimentos diplomáticos mais audazes com relação ao Oriente Médio.

No que diz respeito à Cúpula Aspa,[18] por exemplo, houve extensão da iniciativa em outubro de 2012, em Lima, quando ocorreu o primeiro encontro entre os mandatários das duas regiões – depois de iniciada a Primavera Árabe. Dado revelador do movimento de aproximação entre as sociedades civis das duas regiões foi o fato de o III Foro Empresarial da Aspa ter reunido cerca de 450 empresários,

18. Argumenta-se que a Cúpula Aspa insere-se no papel projetado pela PEB de criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*.

evidenciando crescimento significativo em relação ao II Foro Empresarial da Aspa, que ocorreu em 2009 em Doha e que contou com cerca de 250 participantes.[19]

Percebe-se, no entanto, que a profícua aproximação do Brasil com a região do Oriente Médio durante o governo Lula pode ser analisada mais como uma exceção histórica do que o início de uma nova era, tendo em vista que a política externa do governo Dilma Rousseff não conseguiu manter os altos níveis de aproximação política e econômica que existiram entre as duas regiões durante os dois mandatos do governo Lula. Não há indícios significativos ou estudos comprobatórios, da mesma forma, que o Brasil tenha melhorado a perspectiva de ganhar um assento permanente no CSNU por conta da sua aproximação com os países do Oriente Médio durante os oito anos de mandato do presidente Lula.

REFERÊNCIAS

ABIS, S. Brésil: une présence qui se confirme en Méditerranée. **Revue trimestrielle pour le dialogue entre le Magreb, l'Espagne et l'Europe**, Paris, 2011, p. 56-58.

AGGESTAM, L. Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy. **ARENA Working Papers**, Stockholm, 1998/1999.

ALMEIDA, P. R. A Política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, p. 87-102, jun. 2003.

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

AMORIM, C. A Política externa brasileira no governo do presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (Special Edition), p. 214-240, 2010.

AZAMBUJA, M. C. Irã, Turquia e Brasil: lições do passado e riscos do presente. **Revista Política Externa**. São Paulo, v. 19, n. 2, p. 123-130, set./out./nov. 2010.

BOITO JUNIOR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 92, Brasília: MRE, 2003a.

19. A constituição da Federação das Câmaras de Comércio Árabes Sul-Americanas, impulsionada pelo notável crescimento do intercâmbio comercial birregional (101,7% no período de 2005-2011) e formalizada em reunião realizada em Buenos Aires em 15 de abril de 2013.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 93. Brasília: MRE, 2º semestre de 2003b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 94. Brasília: MRE, 1º semestre de 2004a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 95, Brasília: MRE, 2º semestre de 2004b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 96. Brasília: MRE, 1º semestre de 2005a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 97. Brasília: MRE, 2º semestre de 2005b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 98. Brasília: MRE, 1º semestre de 2006a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 99. Brasília: MRE, 2º semestre de 2006b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 100. Brasília: MRE, 1º semestre de 2007a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 101. Brasília: MRE, 2º semestre de 2007b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 102. Brasília: MRE, 1º semestre de 2008a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 103. Brasília: MRE, 2º semestre de 2008b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 104. Brasília: MRE, 1º semestre de 2009a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 105. Brasília: MRE, 2º semestre de 2009b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 106. Brasília: MRE, 1º semestre de 2010a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 107. Brasília: MRE, 2º semestre de 2010b.

BRUN, É. O Irã na América Latina. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 79-96, mar./abr./maio 2011.

BURGES, S. W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2009. 229 p.

CARVALHO, J. M. **D. Pedro II**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CERVO, A. L. Os objetivos da política exterior de Lula. **Revista Meridiano 47**, jun. 2004, p. 2-5.

CLINTON, H. R. **Hard Choices**. 1. ed. Great Britain: Simon & Schuster UK Ltd, 2014, 600 p.

COELHO, N. B. R. **Em busca de prestígio internacional?** A política externa brasileira para obtenção de assentos permanentes na Liga das Nações e na ONU (1921-2010). 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2014, 121p.

HARNISCH, S. **Role Theory: operationalization of key concepts**. In:

HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. (Org.). **Role Theory in international relations**: approaches and analyses. Routledge, 2012b. 261 p.

_____. **Role Theory in international relations**: approaches and analyses. Routledge, 2012a. 261 p.

HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. **Conclusion**: role theory, role change, and the international social order. *In*: HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. (Org.). **Role Theory in international relations**: approaches and analyses. Routledge, 2012c. 261 p.

HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quartely**, v. 14, n. 3, p. 233-309, Set. 1970.

JAKOBSEN, K. A. Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula. **Lua Nova**, São Paulo, v. 89, p. 275-295, 2013.

KIBAROGLU, M. Uma perspectiva turca sobre a iniciativa nuclear Brasil-Turquia em relação ao Irã. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 61-68, dez./jan./fev. 2011-2012.

LESSA, A. C. Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, Edição Especial, p. 115-131, 2010.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

MUXAGATO, B. Les relations Brésil-Iran et la question du nucleaire. **Le Chronique des Amériques**, v. 2, p. 1-9, abr. 2010.

OZKAN, M. Turkey-Brazil involvement in Iranian Nuclear Issue: what is the big deal? **Strategic Analysis**, v. 35, n. 1, p. 26-30, jan. 2011.

PARSI, T. A Declaração de Teerã e o futuro da mediação turco-brasileira. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 69-74, dez./jan./fev. 2011-2012.

PARSI, T. **A single roll of the dice**. New Haven and London: Yale University Press, 2013. 292 p.

ROETT, R. **The New Brazil**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011. 176 p.

ROHTER, L. **Brazil on the rise**: the story of a country transformed. New York: Palgrave Macmillan, 2012, 292 p.

SANTOS, N. B. A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina. **Revista História**, São Paulo, v. 33, n. 2, p.189-216, jul./dez. 2014.

SARAIVA, J. F. S. Dois anos da política externa de Lula. **Revista Meridiano 47**, n. 52 e n. 53, nov./dez. 2004.

SARAIVA, M. G. Continuidade e mudança na política externa: as especificidades do comportamento brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, p. 63-78, mar. 2013.

_____. Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre a América do Sul e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, Edição Especial, p. 151-168, 2010.

SOTERO, P. Uma reflexão sobre a frustada iniciativa Brasil-Turquia para superar o impasse nuclear entre o Irã e a comunidade internacional. **Revista Política Externa**, v. 20, n.3, p. 75-79, dez./jan./fev. 2011-2012.

SOUTO MAIOR, L. A. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, p. 12-34, 2003.

SPEKTOR, M. **18 dias**: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

THIES, C. G. Role Theory and Foreign Policy. **International Studies Association**, Iowa City, USA, Maio, 2009.

TICKNER, A. B. Rising Brazil and South America. *In*: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. **Foreign Policy**: theories, actors and cases. 2. edition. Oxford University Press: 2012.

TURAN, I. Estranhos companheiros ou novos aliados: a aventura nuclear do Brasil, da Turquia e do Irã. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 123-130, set./out./nov. 2010.

VARGAS, J. A. C. **Campanha Permanente:** a construção do substrato normativo da busca do Brasil por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

2008. 105 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2008.

WERZ, M.; CHEN, W. Brazil and the Middle East. **Revista American Progress**, jun. 2010. Disponível em: <goo.gl/1mtNoS>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, P. R. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 2, set./out./nov. 2010.

_____. Uma nova 'arquitetura' diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 95-116, 2005.

AMORIM, C. **Conversas com jovens diplomatas**. 1. ed. São Paulo: Benvirá, 2011.

BAER, W.; LOVE, L. J. **Brazil under Lula**: economy, politics, and society under the worker-president. New York: Palgrave-Macmilian, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de política externa**: posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, 583 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). **O governo Lula segundo seus ministros**, v. 4. Brasília: SAE, 2010, 276 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome). **Balanço 2006-2010**. Relatório. Brasília: MRE, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <goo.gl/xJh7wN>. Acesso em: 5 set. 2014.

CARRILHO, A. O Brasil e a questão palestina: ambiguidades, equidistâncias e engajamento. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL: O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ, 2., Brasília, 2008. **Anais...**: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

CERVO, A. L. A ascensão do Brasil no cenário internacional: o Brasil e o mundo. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (Edição Especial), p. 7-32, 2010.

_____. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008, 297 p.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. revista e ampliada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012, 595 p.

DAVUTOGLU, A. A política externa da Turquia em um ambiente internacional de rápida evolução. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 67-73, mar./abr./maio 2012.

FARAH, P. O Brasil e o Oriente Médio: acerca das políticas externas e da consolidação de relações privilegiadas. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL: O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ, 2., 2008. **Anais...** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional** – II CNPEPI: o Brasil no mundo que vem aí. Rio de Janeiro, 30 de março de 2007.

FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

GARCIA, E. V. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. 2.º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HERMANN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quartely**, v. 34, n. 1, 1990, p. 3-21.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad**, dez. 2010.

LAFER, C. Partidarização da política externa. **O Estado de São Paulo**, 20 de dezembro de 2009. <goo.gl/NGgzOi>. Acesso em: 18 mar. 2014.

LE PRESTE, P. G. **Role quests in the post-cold war era**: foreign policies in transition. McGill-Queen's University Press, 1997. 318p.

MANZUR, T. M. P. G. La cumbre aspa y los países árabes: reflejos de la crisis actual, desde una perspectiva brasileña. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano II, n. 2, dezembro de 2011.

NAPOLEÃO, T. M. A.; RIBEIRO, H. T. (Org.). **Repertório de política externa:** posições do Brasil (2008-2009). Brasília: Funag (MRE), 2010. 260 p.

OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 8, n. 2, p. 55-69, 2005.

PINTO, V. C. Brasil e países árabes: uma parceria estratégica, inovadora e ousada? *In*: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil**: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes. Belo Horizonte, 2013. p. 93-112.

SANTANA, C. R. A política externa do governo Lula: um breve balanço. **Revista Meridiano 47,** n. 71-72, jun./jul. 2006.

SELA. **Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe**. Las relaciones de America Latina y el Caribe con el Medio Oriente: situación actual y áreas de oportunidade. Secretaria Permanente del SELA. Caracas, 2011.

SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. **Foreign Policy**: theories, actors and cases. 2. ed. Oxford University Press: 2012.

SOTERO, P. Lula's Tehran Misadventure. **Revista Foreign Policy**, maio 2010. Disponível em <goo.gl/DzeiwK>. Acesso em: 22 de dez. 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Revista Contexto Internacional,** Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 273-335.

A NAÇÃO COMO "COMUNIDADE IMAGINADA" NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DAS NARRATIVAS SOBRE O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS DIANTE DA REVOLUÇÃO NA NICARÁGUA E DA GUERRA CIVIL EM EL SALVADOR NOS ANOS 1980

Roberto Moll Neto[1]

As narrativas sobre os países e suas relações internacionais constroem uma imagem da nação e do "outro", que pode funcionar como artifício de fabricação de consenso sobre a atuação no cenário internacional, inclusive para justificar intervenções diretas e indiretas? Este artigo busca discutir como as narrativas sobre os países no cenário internacional funcionam como dispositivos para imaginar a nação e para legitimar suas relações internacionais. Para analisar essa questão, este artigo está dividido em duas partes. Primeiro abordará o conceito de nação articulado a estudos de relações internacionais. Segundo, analisará as narrativas de intelectuais estadunidenses na revista *Commentary Magazine*, de viés conservador e intervencionista, sobre a necessidade de intervir na Nicarágua e em El Salvador nos anos 1980.

Palavras-chave: comunidades imaginadas; relações internacionais; narrativas; Estados Unidos; América Central.

"IMAGINED COMMUNITIES" IN INTERNATIONAL RELATIONS: THE NARRATIVES ABOUT THE ROLE OF THE UNITED STATES IN FACE OF NICARAGUAN REVOLUTION AND SALVADORAN CIVIL WAR IN THE 1980S

The narratives about the countries and their international relations construct images of the nation and images of the "others", which can function as a consensus-making device in the international arena, including justifying direct and indirect interventions? This paper discusses how narratives about the countries on the international arena imagine the nation and legitimize its international relations. To analyze this question, this paper is divided in two parts. First this paper addresses the concept of nation articulated to international relations studies. Second, this paper analyzes the narratives of american intellectuals in Commentary Magazine, a conservative and interventionist magazine, in face of the U.S. role in Nicaraguan revolution and Salvadoran civil war in the 1980s.

Keywords: imagined communitie; international relations; narratives; United States; Central America.

"COMUNIDADES IMAGINADAS" EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: EL CASO DE LAS NARRATIVAS SOBRE EL PAPEL DE LOS ESTADOS UNIDOS DELANTE DE LA REVOLUCIÓN EN NICARAGUA Y DE LA GUERRA CIVIL EN EL SALVADOR EN LA DÉCADA DE 1980

Las narrativas sobre los países y sus relaciones internacionales construyen imágenes de la nación y de los "otros", que pueden funcionar como un dispositivo de consenso en las actividades en el ámbito internacional, incluyendo justificar las intervenciones directas e indirectas? En este

1. Doutor em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) e professor de história do Instituto Federal Fluminense (IFF).

artículo se analiza cómo las narrativas sobre los países en escenario internacional funcionan como dispositivos para imaginar la nación y para legitimar sus relaciones internacionales. Para analizar esta cuestión, este artículo se divide en dos partes. En primer lugar aborda el concepto de nación articulado a estudios de relaciones internacionales. En segundo lugar, analiza las narrativas de los intelectuales norteamericanos en la revista *Commentary Magazine*, de carácter conservador y intervencionista, delante de la posibilidad de EE.UU intervenir en Nicaragua y El Salvador en la década de 1980.

Palabras-clave: comunidades imaginadas; relaciones internacionales; narrativas; Estados Unidos; América Central.

JEL: Y80.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo discutir como as narrativas sobre as relações internacionais funcionam como matrizes da construção de formas de imaginar a nação, que legitimam ações no cenário internacional, como o intervencionismo. Por conseguinte, a principal hipótese que norteia este esforço de pesquisa é a de que as narrativas sobre as relações internacionais constroem uma imagem da nação e do outro, que podem servir como artifício de fabricação de consenso e legitimação de políticas externas, inclusive intervenções diretas e indiretas. Para cumprir o objetivo proposto e avaliar a hipótese levantada, nas próximas linhas, este artigo contém duas seções. A seção 1, *A Nação, uma "comunidade imaginada" e o cenário internacional,* realizará uma discussão teórica acerca do conceito de nação articulado a estudos de relações internacionais. A seção 2 – *Estudo de caso: a construção da imaginação da nação nas narrativas sobre os Estados Unidos e a intervenção na Nicarágua e em El Salvador* – apresentará um estudo de caso baseado nas narrativas de intelectuais conservadores estadunidenses presentes na revista *Commentary Magazine*, de viés conservador e intervencionista, sobre a necessidade de intervir na Nicarágua e em El Salvador nos anos 1980.

Para a tarefa de análise proposta, este artigo estará calcado metodologicamente nos trabalhos de Ciro Cardoso, considerando que as narrativas construídas através das linguagens estão intimamente ligadas aos traços fundamentais dos fatos reais que relata, longe de deformá-los (Cardoso, 2005). E nos estudos de análise crítica do discurso de Normam Fairclough, Viviane Resende e Viviane Ramalho, que tomam a linguagem como um fragmento que, ao mesmo tempo, retrata e transforma a realidade. Nessa perspectiva, o discurso é um modo de ação historicamente situado. Por um lado, as estruturas organizam a produção do discurso nas sociedades. Por outro lado, a ação discursiva age sobre tais estruturas para conservá-las ou transformá-las. O discurso é uma representação e uma forma de agir no mundo. Os discursos são moldados e restringidos pelas relações sociais e são socialmente constitutivos, pois constroem e constituem o mundo (Fairclough, 2001). Sendo assim, por meio das análises de práticas

discursivas historicamente situadas, é possível perceber as tentativas de internalização e a interiorização de relações sociais e ideologias (Resende; Ramalho, 2009).

2 A NAÇÃO, UMA "COMUNIDADE IMAGINADA" E O CENÁRIO INTERNACIONAL

No final do século XIX, no contexto da formação da Alemanha, da Itália e de outros Estados tardios na Europa, o historiador francês Ernest Renan deu início aos estudos sobre a natureza artificial das nações no famoso ensaio o *"Que é uma nação"*, proferido na Universidade de Sorbonne, em 1882. Para Renan, desde o fim do Império Carolíngio, a Europa Ocidental estaria dividida em nações como resultado da consolidação da estrutura multirracial dos reinos germânicos. Para reafirmar este ponto, Renan lembra aos leitores que o Tratado de Verdun, que deu origem aos Estados europeus, e os movimentos de demarcação de fronteira posteriores não seguiram nenhuma tendência etnográfica. Nas palavras do historiador francês, "a consciência instintiva que presidiu a confecção do mapa da Europa não considerou de nenhuma forma a raça, e as primeiras nações da Europa são nações de sangue essencialmente misturado" (Renan, 2006, p.10). Isso valeria também para os germânicos, ainda que buscassem reafirmar o contrário. Além disso, a própria noção de raça seria uma construção.

Outros elementos como idioma, religião, interesses comerciais e a geografia, tal como a raça, não seriam o elemento definidor da nação. Para Renan, o idioma convida a união, mas não determina. Por isso, existem muitas nações que dividem o mesmo idioma e nações únicas que adotam mais de um. Para Renan, "há no homem algo superior à língua: a vontade" (Renan, 2006, p.14). A religião não seria capaz de oferecer uma base sólida para a nação na era moderna. Segundo Renan, a religião tornou-se algo individual, que faz parte da consciência de cada um. Os interesses comerciais coletivos seriam fundamentais para a elaboração de tratados, mas não para a formação da nação, ainda que fosse um liame potente entre os homens. Para Renan, há na nação "um lado sentimental" (Renan, 2006, p.17). No que concerne à geografia, as montanhas e os rios não são determinantes na definição das fronteiras e, por extensão, também não são necessariamente elementos de formação das nações. Para o historiador, as montanhas podem, em alguma medida, separar os povos e as nações, mas, certamente, os rios (as rotas fluviais) unem. Desse modo, o terreno seria apenas o campo de batalha no processo de formação da nação.

De acordo com Renan, a nação é um princípio espiritual conformado sobre o passado e o presente. O passado aviva na nação um rico legado de lembranças comuns. O presente garante consentimento e o desejo de viver em conjunto, fazendo valer a herança comum. Assim, a nação repousa sobre a memória de um passado heróico e sofrido, cheio de glória, que garante a vontade comum de continuar a viver em comunhão. Em outras palavras, a nação repousa sobre a lembrança dos grandes feitos,

dos sacrifícios consentidos e dos males sofridos e continua viva na vontade coletiva de realizar ainda mais no futuro. Em resumo, para Renan, uma nação é, então, uma grande solidariedade formada nos sacrifícios do passado e na disposição em realizar novos sacrifícios no futuro. A nação se resume, portanto, no presente por um fato tangível: o consentimento, o desejo claramente exprimido de continuar a vida comum. A existência de uma nação é (perdoem-me esta metáfora) um plebiscito de todos os dias, como a existência do indivíduo é uma afirmação perpétua da vida (Renan, 2006, p.19).

Entretanto, de acordo com Renan, a formação da nação aconteceu, com frequência, de modo violento. Portanto, a "essência de uma nação é que todos os indivíduos tenham muitas coisas em comum, e também que todos tenham esquecido coisas", sobretudo a violência (Renan, 2006, p. 6).

Aproximadamente cem anos mais tarde, no contexto da globalização acelerada e das previsões acerca da morte do Estado-Nação, em 1983, o cientista político Benedict Anderson publicou o livro "Comunidades Imaginadas". Recuperando Renan, Anderson lançou como hipótese principal a ideia de que as nações são como "comunidades imaginadas". Nas palavras de Anderson,

> são imaginadas porque mesmo os membros das menores nações nunca irão conhecer a maioria dos seus companheiros, encontrá-los, ou mesmo ouvi-los, ainda que nas mentes de cada um exista a imagem da comunhão deles. (...) De fato, todas as comunidades maiores que as vilas de contato cara-a-cara (talvez mesmo nestas) são imaginadas. Comunidades devem ser distinguidas, não por sua falsidade/autenticidade, mas pela forma como foram imaginadas (Anderson, 1983, p.6).

Do ponto de vista de Anderson, as "comunidades imaginadas" são pensadas por meio de práticas culturais e administrativas dos estados modernos a fim de estimular os sujeitos a definir suas obrigações enquanto membros de um grupo que, supostamente, é especial e homogêneo pela própria natureza. Tais práticas estimulavam os homens a buscarem suas identidades e a definirem suas obrigações com o Estado. Como nota Anderson, o estado moderno, em seu processo de formação, atuou como promotor da alfabetização e de uma gramática vernácula comum, que possibilitaram que os homens reconhecessem nos jornais imagens comuns e narrativas coletivas. Nessas imagens e narrativas, diversos eventos e relatos formam uma espécie de romance real e se entrecruzam com a vida do leitor. Dessa forma, o leitor se vê como parte de uma "comunidade imaginada", com um espaço circunscrito e sujeitos nunca vistos, onde se desenrolam os enredos e as narrativas que guiam parte de suas vidas (Anderson, 1983). Em suma, a era das nações emergiu na modernidade por meio de práticas culturais e administrativas dos estados modernos, como a definição de fronteiras, a promoção da alfabetização e de uma gramática vernácula comum.

No mesmo ano que Anderson publicou "Comunidades Imaginadas", os historiadores britânicos Eric Hobsbawm e Terence Ranger publicaram a obra "A Invenção das Tradições". De modo complementar à obra de Anderson, os historiadores britânicos argumentam que as práticas culturais e administrativas que legitimam as nações são "tradições inventadas" na modernidade. Hobsbawm e Ranger entendem por "tradição inventada" as práticas de natureza ritual ou simbólica, reguladas institucionalmente, ou não, que têm por objetivo inculcar valores e normas de comportamento, supostamente, milenares, naturais e obrigatórias a todos os membros que pertencem a uma comunidade. Os historiadores britânicos, entretanto, explicam que o termo "tradição inventada" é utilizado em sentido amplo, que inclui as tradições construídas e institucionalizadas formalmente pelos Estados e as tradições que surgiram de maneira espontânea em um período limitado e determinado do tempo, mas que se estabeleceram com rapidez (Hobsbawm; Ranger, 1997, p.9).

Portanto, heróis, mitos, músicas, roupas típicas e outras tradições nacionais que confirmam a naturalidade histórica das nações e definem os valores e as normas de comportamento características dos indivíduos nas nações são, na verdade, invenções do período moderno, que se fazem e se refazem desde então. Dessa forma, Hobsbawm, Ranger e Anderson tratam a nação como um fruto plantado na era moderna e desenvolvido sistematicamente durante a história até os dias atuais.

Ainda em 1983, o cientista político inglês Anthony Smith publicou *State and Nation in The Third World*, sua segunda obra sobre a questão da nação, mas a primeira com impacto no campo. Durante as décadas de 1980, 1990 e 2000, Smith publicaria outros estudos importantes sobre a questão da nação, como *The Ethnic Origins of Nations* (1986), *Nations and Nationalism in a Global Era* (1995), *Nationalism and Modernism* (1998) e *Myths and Memories of the Nation* (1999). Para Smith, as nações são "uma nomeada população humana que compartilha mitos e memórias, ocupa historicamente um território; e possui uma cultura de massas, uma economia única e responsabilidades e direitos legais iguais para todos os membros" (Smith, 1999, p, 11). Tal como Anderson e Hobsbawm, Smith sugere que as nações são fenômenos construídos na modernidade. Contudo, de modo diferente, sugere que as raízes desse fenômeno são pré-modernas e as tradições nem sempre são inventadas. Mais do que isso, as nações são construções de longo prazo, que estão constantemente sendo reconstruídas e ressignificadas.

De acordo com Smith, as nações modernas ampliaram estruturas e conceitos antigos que foram universalizados na modernidade, como as ideias de "terra prometida", "passado dourado" e "povo escolhido". A ideia de "terra prometida" é associada à nação de duas formas: quando uma comunidade considera a terra um lugar de culto sagrado, um exílio espiritual; ou quando um povo, que precisa

se libertar dos opressores externos, escolhe seguir para uma terra assumida como prometida a fim de formar uma comunidade ideal. A ideia de "passado dourado" estimula nos componentes da nação a recuperação de um *status* passado, mítico e ideal, enfatizando a trajetória heroica dos cidadãos, realçando os grandes feitos, relembrando as virtudes que os descendentes carregam no sangue e justificando o sacrifício em nome de um destino designado desde tempos imemoriais. A ideia de "povo escolhido" é essencialmente um conceito religioso que atribui a um povo a missão de defender os valores morais e de realizar seu destino na terra (Smith, 1999).

Nas obras de Smith, a nação moderna não existe sem o nacionalismo. É o nacionalismo que dá sentido às nações. É um movimento idealizado para alcançar e manter a autonomia, a unidade e a identidade de uma população, considerada por alguns dos seus membros como uma real ou potencial "nação". Os nacionalismos combinam aspectos étnicos e cívicos, não obstante, um ou outro tenha maior preponderância em determinados contextos históricos e geográficos. O nacionalismo étnico é calcado sobre a ideia de que os indivíduos de uma nação dividem uma cultura e uma história única e exclusiva, diferente dos grupos externos, estando assim ligados por laços de solidariedade que lembram laços familiares. O nacionalismo cívico, por outro lado, define a nação como um grupo de indivíduos que escolhe pertencer racionalmente a uma comunidade com um território definido e compacto, que marca a diferença do "outro" exterior através da lei, dos direitos e de uma cultura pública de massas. Assim, o nacionalismo é ao mesmo tempo uma construção subjetiva e uma categoria normativa que define quem pertence a uma determinada sociedade e as obrigações que estes têm de cumprir (Smith, 1999).

O processo de instalação do Estado moderno desenhou fronteiras que unem e separaram os homens. Desse modo, criam a nação e o internacional modernos. No plano externo, as relações internacionais seguem as relações sociais fundamentais. Sendo assim, as formas de imaginar a nação em um Estado são levadas ao plano internacional como sua representação. Por outro lado, as "relações internas de um Estado-Nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas" (Gramsci, 2002, p.42). Desse modo, o desenvolvimento das relações internacionais pode modificar a estrutura das relações nacionais e, consequentemente, as formas de imaginar e representar a nação imputando nesta novas percepções de mundo.

Gopal Balakrishnan, historiador de origem indiana radicado na Grã-Bretanha, aponta que a construção da nação está marcada pelo conflito. O sacrifício pela nação é impossível sem a possibilidade do sacrifício, que se faz na luta. É nesta que a nação afirma-se como "comunidade imaginada". E como as lutas não se fazem sem inimigos, a imaginação nacional é inevitavelmente decorrente da relação conflituosa com o "outro" (Balakrishnan, 2000). Nas palavras de Balakrishnam,

> a pureza e fatalidade da imaginação nacional não brotam espontaneamente da organização social da língua vernácula, mas dos riscos decorrentes de pertencer a uma "comunidade de vida e morte". A nacionalidade imaginada, com suas afinidades sagradas com a religião, nem sempre parece enraizar-se profundamente na vida cotidiana da sociedade moderna. Em condições normais, os indivíduos pertencem e se identificam com um vasto número de associações superpostas, nas quais a participação pode ser instrumentalmente avaliada, até certo ponto. Isso significa que, na maior parte do tempo, a experiência de pertencer a uma nação é tênue e superficial. Só na luta a nação deixa de ser um quadro de referência informal e apenas presumindo como certo, transformando-se numa comunidade que se apodera da imaginação (Balakrishnam, 2000, p.221).

Como apontam os teóricos do Sistema Mundo, as potências coloniais modernas promoveram a construção do imaginário da nação por meio da anexação de grupos europeu e da colonização do "outro" americano. Segundo Quijano, esse "processo tem um duplo movimento (…) começou com uma colonização interna de povos com identidades diferentes, mas que habitavam os mesmos territórios transformados em espaços de dominação interna" e continuou, sincronicamente, com a colonização de povos que habitavam espaços distantes daqueles considerados nacionais (Quijano, 2005, p. 256-257). Essa relação estrutural entre centro e periferia marca a formação do Estado moderno e a construção da "comunidade imaginada" mostrou-se mais duradoura e estável do que o próprio colonialismo (Castro-Gómez, 2005, p. 172).

Nesse processo, o centro apresenta-se como o ator positivo, dotado de razão, bondade e superioridade. E caracteriza o periférico-colonizado como bárbaro, incontinente e inferior. Diante do exterior, os artifícios de poder de convencimento que incluem a caracterização do "outro" e da "nação" operam por meio do "paradigma da soberania", que funciona por meio da dicotomia soberania/anarquia e reforça dicotomias como bem/mal, nativo/estrangeiro, eu/outro, racional/irracional, razão/emoção, estabilidade/anarquia, herói/vilão e outros mais, sendo o primeiro elemento positivo ideal e o segundo elemento negativo ameaçador. Entre positivo e negativo, o enquadramento dentro desses elementos possibilita a normalização, a diferenciação e a hierarquização (Campbell, 1998). Quer dizer, a dicotomia é a fronteira verbalizada, que opõe o que é benigno e o que é maligno em vários níveis e é, portanto, fundamental para definição da concepção de nação. Esta, por sua vez, sustenta um projeto político que busca ser hegemônico e legitima a condução da política externa.

Desse modo, constrói-se artifícios de governabilidade global a fim de assegurar os fluxos de capitais e mercadorias, sobretudo de matérias-primas e trabalho dos periféricos para os centros e de produtos industrializados e capital especulativo do centro para os periféricos. Para dentro das fronteiras nacionais,

legitima-se a exclusão e a disciplina daqueles que se colocam em oposição aos projetos hegemônicos, inclusive no que se refere à política externa. Para fora das fronteiras nacionais, legitima-se a divisão internacional do trabalho, a desigualdade dos termos de troca e, em última instância, as intervenções com uso da força. Como aponta Castro Gómez, "ambos os processos formam parte de uma única dinâmica estrutural" (Castro-Gómez, 2005, p. 178). Classes ou frações de classe que buscam afastar o Estado dessa relação deixando a periferia precisam reconstruir o imaginário da nação com novas percepções de mundo contra-hegemônicas.

As narrativas acerca das relações internacionais de um Estado são vetores de externalização de valores, percepções de mundo e caracterizações do "outro", que conformam o imaginário nacional. As narrativas sobre nação e suas relações internacionais estão presentes em discursos políticos, jornais, revistas, produções cinematográficas e publicitárias e jogos esportivos e digitais. Nos jornais e revistas, a analogia entre as narrativas jornalísticas, o exterior e a vida do leitor estabelece-se de duas maneiras distintas. Primeiro ocorre por intermédio da lógica novelesca diária do jornal, reforçada pelo calendário. Quando os leitores recebem as narrativas discursivas sobre a vida de outros homens durante um curtíssimo período, que cessa com o fim da notícia, ficam a imaginar a vida daqueles mesmos homens, que vivem no mesmo território ou se distinguem justamente por viverem em territórios diferentes. Isso instiga a percepção de que existem outros homens que vivem simultaneamente a mesma realidade temporal, formando uma "comunidade imaginada". A segunda maneira ocorre enquanto o leitor lê o jornal e percebe que outros homens, em qualquer parte do planeta, podem estar a ler as mesmas notícias. Dessa forma, o mundo imaginável torna-se visível, aparente. Assim, a imprensa capitalista utilizando-se da linguagem catalisou novas formas de estabelecer laços fraternais, as "comunidades imaginadas" (Anderson, 1983).

3 ESTUDO DE CASO: A CONSTRUÇÃO DA IMAGINAÇÃO DA NAÇÃO NAS NARRATIVAS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS E A INTERVENÇÃO NA NICARÁGUA E EM EL SALVADOR

3.1 A crise na América Central: revolução na Nicarágua e guerra civil em El Salvador

Entre 1979 e 1992, a crise econômica e a instabilidade política marcaram a América Central. Estudiosos e políticos encararam a revolução na Nicarágua e as tentativas insurrecionais em El Salvador e na Guatemala como um plano regional subversivo inserido no conflito entre Estados Unidos e União Soviética. Contudo, como aponta Edelberto Torres-Rivas (1993), tratou-se de um processo histórico com raízes em condicionantes locais, que, por coincidência diacrônica, inseriu-se no contexto do

conflito entre as duas potências. A ausência de legitimidade política dos setores dominantes em uma conjuntura de crise econômica e, em meio à Guerra Fria, impulsionou o extremo voluntarismo da guerrilha (Torres-Rivas, 1993, p.12).

Na Nicarágua, em 1979, a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), uma frente ampla que contava com importantes grupos de orientação marxista, conseguiu derrubar o governo de Anastasio Somoza Debayle, representante do grupo oligarca-militar que governava o país desde a década de 1930. Sem apoio dos Estados Unidos, o governo revolucionário sandinista derivou para zona de influência soviética. Em El Salvador, a Guerra Civil que perdurou entre os anos de 1979 e 1992 opôs organizações de massas agrupadas na Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN) e esquadrões da morte, como a Organização Democrática Nacionalista (Orden), as Forças de Libertação Anticomunistas de Guerras de Eliminação (Falange) e a União Guerreira Branca (UGB). A FMLN tinha orientação majoritariamente marxista, ainda que fosse constituída de grupos diversos como uma frente ampla de oposição à oligarquia-militar que governava o país por meio de fraudes e golpes políticos desde o século XIX. A Ordem, a Falange e a UGB eram grupos paramilitares, esquadrões da morte, com o objetivo de impedir e combater qualquer manifestação contrária aos governos oligarga-militares. E, em meio a governos moderados de orientação social democrata e social cristã do período, atuaram como força para recondução do grupo oligarca-militar ao poder, sobretudo como braço armado da Aliança Republicana Nacionalista (Arena). Pelo menos, 70 mil salvadorenhos perderam a vida nos confrontos que marcaram a década (Dunkerley, 2001, p.110). Além disso, estrangeiros, incluindo missionários estadunidenses, foram assassinados.

Nos Estados Unidos, a Revolução Nicaraguense e a Guerra Civil salvadorenha geraram preocupação, uma vez que a América Central e o Caribe ocupam uma posição periférica estratégica. Todo fluxo de matérias-primas e produtos manufaturados que entram e saem dos Estados Unidos, por meio do complexo portuário da Louisiana, para o hemisfério sul precisam cruzar a Bacia do Caribe, margeada por cinco países que compõe a América Central. Mais do que isso, a América Central, é a principal rota de ligação entre o Oceano Atlântico ao Oceano Pacífico, por meio do Canal do Panamá, que estabelece um fluxo de mercadorias entre os Estados Unidos e a Ásia. Além de tudo, a região ocupa uma posição militar estratégica de segurança e defesa do território estadunidense ao impedir que invasores subam pelo Rio Mississipi em direção ao interior do país. Uma onda de revoluções na América Central, com a vitória da FSLN na Nicarágua e da FMLN em El Salvador, colocaria ainda mais risco aos interesses na segurança da Bacia do Caribe.

Como garantidor da ordem nas trocas globais e da segurança diante da União Soviética, o governo dos Estados Unidos estava sob o comando de

Ronald Reagan e do Partido Republicano. Permeado por quadros de orientação conservadora, o governo Reagan recuperou as teorias de George Kennan, James Burnham e Murray Rothbard, que acreditavam que a União Soviética tinha por objetivo dominar o mundo por meio da disseminação de ideologias estatistas e totalitárias. Mais ainda, acreditavam que os Estados Unidos estariam a perder o protagonismo, o que, além de vexatório, colocaria em risco a democracia e a liberdade.

Diante disso, os Estados Unidos deveriam recuperar o protagonismo, além de possuírem o dever de acabar com a ameaça à liberdade e à democracia no mundo. Isso quer dizer, retomar a estratégia de contenção e impedir qualquer tentativa de disseminação de ideologias e projetos estatizantes, como o comunismo, o nacionalismo ou o liberalismo. Por isso, os Estados Unidos deveriam combater qualquer possibilidade de revolução na América Central e no Caribe. Alexander Haig, secretário de Estado entre 1981 e 1982, propôs até mesmo que o movimento inicial na região deveria ser uma invasão a Cuba com ajuda da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), para interditar o fluxo de armas que seguiam para Nicarágua e El Salvador. Outros quadros mais moderados, propuseram formas indiretas de intervenção, por meio de assistência econômica e militar, ações secretas levadas a cabo pela Agência Central de Inteligência (CIA) e pelas forças armadas e de forças contrarrevolucionárias locais, como a Força Democrática Nicaraguense (FDN) também conhecidos como Contras. No congresso, anti-intervencionistas e intervencionistas moderados tentaram frear o governo Reagan.

3.2 A análise externa das fontes: os intelectuais que imaginaram a nação nas narrativas acerca da revolução na Nicarágua e da guerra civil em El Salvador

Na revista *Commentary Magazine*, editada por Norman Podhoretz, intelectuais de viés conservador com ligações com o governo Reagan advogaram a intervenção estadunidense na América Central. Entre 1979 e 1992, a *Commentary Magazine* publicou vinte e oito textos para debater a situação na América Central, sobretudo a Revolução Sandinista. Entretanto, a região só se tornou um tema frequente nas páginas do periódico durante o governo Reagan, principalmente no segundo mandato (1985-1989), indício de que as escolhas textuais da *Commentary Magazine* seguiram e amplificaram as escolhas políticas do governo Reagan, que deram centralidade às questões ligadas à economia estadunidense no primeiro mandato e maior foco às relações internacionais nos últimos quatro anos da gestão.

Entre os articulistas, Max Singer e Mark Falcoff destacam-se pela profusão de artigos. Singer e Falcoff eram associados ao Hudson Institute, um centro de |pesquisa fundado em 1961 que agrega conservadores de diversos espectros. Seus membros o definem como uma organização política não partidária, dedicada a

pesquisas e análises inovadoras para promover a segurança global, a prosperidade e a liberdade. Além disso, Falcoff e Singer foram diretores do Friends of the Democratic Center in Central America (Prodemca). A Prodemca instituição fundada em 1981 por figuras como Penn Kemble, outra voz frequente na revista, tinha o intuito de elaborar material antissandinista, que recebeu fundos públicos da U.S. Information Agency destinados pelo National Endowment for Democracy (NED) para pagar peças publicitárias com intuito de promover a ajuda militar aos Contra nos meios de comunicação estadunidenses e financiar a oposição sandinista dentro da Nicarágua.

Vozes menos frequentes na revista como Jeane Kirkpatrick, Robert Kagan e Elliott Abrams destacam-se pela posição que ocupavam no meio político-acadêmico estadunidense, notadamente entre conservadores. Kirkpatrick era professora de ciência política da Georgetown University e membro do Council on Foreign Relations. Além disso, tornou-se conselheira para política externa na campanha presidencial de Ronald Reagan. Depois da vitória deste, ocupou um assento no National Security Council (1981-1989), foi escolhida embaixadora dos Estados Unidos na Organização das Nações Unidas (1981-1985) e participou do Defense Policy Review Board (1985-1993) e do President's Foreign Intelligency Advisory Board (1985-1990). Especificamente para América Central, Kirkpatrick foi vice-presidente do Nicaraguan Freedom Fund, criado em 1985 a pedido do Coronel Oliver North, para levantar fundos e destinar restituição fiscal para a AmeriCares, uma organização voltada a angariar recursos para ajuda humanitária a Honduras, El Salvador e Nicarágua.

Robert Kagan, historiador formado pela Yale University e defensor de uma política externa agressiva e intervencionista, iniciou sua carreira como assessor de Jack Kemp, representante conservador do Partido Republicano pelo estado de Nova Iorque, em 1983. Nos dois anos seguintes, atuou como principal escritor dos discursos de George P. Schultz, secretário de Estado, e foi membro do Policy Planning Staff no Departamento de Estado. Entre 1985 e 1988, foi secretário-adjunto no Bureau of Inter-American Affairs, no mesmo ministério. Além disso, é membro do Brookings Institute, *think tank* bipartidário e aberto a liberais intervencionistas, neoliberais e neoconservadores. Kagan, como o Brookings Institute, sempre tentou evitar o rótulo de neoconservador, preferindo ser identificado como um liberal intervencionista.

Por fim, Abrams começou a carreira política em 1975, e até 1977 foi como conselheiro especial de Henry Jackson, senador do Partido Democrata pelo estado de Washington e fundador da Coalition for Democratic Majority. Em seguida, ocupou a mesma função no gabinete de Daniel Moynihan, senador do Partido Democrata pelo estado de Nova Iorque. Foi também conselheiro para Política Interna no governo republicano de Richard Nixon e membro da

Coalition for a Democratic Majority. No início dos anos 1980, após conhecer a filha de Podhoretz, participou do Committee for the Free World e tornou-se um articulista frequente na *Commentary Magazine*. Durante a presidência de Ronald Reagan, ocupou os cargos de Assistente do secretário de Estado para Organizações Internacionais (1981); assistente do secretário de Estado para Direitos Humanos e Assuntos Humanitários (1981-1985) e assistente do secretário de Estado para Assuntos Interamericanos (1985-1989).

Esses intelectuais reproduziram os discursos de outros atores, por meio de falas e ideias atribuídas. Assim, corroboraram as falas oficiais de membros conservadores do governo estadunidense como Stansfield Turner, ex-agente da CIA, e documentos oficiais. Apresentaram discursos de políticos da região envolvidos, inicialmente, na revolução sandinista como Edén Pastora, Arturo Cruz e Virgílio Godoy Reyes, ministro do trabalho nos cinco primeiros anos do governo sandinista. E as vozes de atores neoliberais como Robert S. Leiken e liberais como Edward Kennedy foram utilizadas de modo positivo e concordante para exprimir uma suposta unanimidade, quase absoluta sobre os discursos, as ideias e as propostas intervencionistas de conservadores e neoconservadores para a América Central. Membros do governo sandinista, guerrilheiros da FMLN, camponeses e trabalhadores centro-americanos não tiveram nenhum espaço nas páginas da *Commentary Magazine*.

Além disso, os intelectuais desse periódico caracterizaram de modo negativo as principais forças autônomas e endógenas de transformação no subcontinente – os revolucionários nicaraguenses e salvadorenhos. Operaram a construção simbólica do revolucionário como inimigo por meio da diferenciação, com ênfase na desunião entre a população e os revolucionários, com uma nítida separação dos termos "nicaraguenses" e "sandinistas". Igualmente, nos textos sobre El Salvador, trataram os membros da FMLN como "guerrilheiros", "revolucionários" ou de "extrema esquerda", nunca como "salvadorenhos".

Articulistas latino-americanos com percepções de mundo conservadoras também ocuparam as páginas da revista, agregando capital simbólico e legitimidade aos discursos, visto que, como nativos, carregam consigo o conhecimento empírico da região e dos fatos. Dois deles, Jaime Chamorro e Cruz Jr., participaram, junto ao FSLN, no processo que retirou Somoza do poder, mas romperam com o governo sandinista por discordâncias quanto à condução da política e da economia. Jaime Chamorro é filho de Violeta Chamorro Barrios e Pedro Joaquín Chamorro Cardenal, político conservador opositor histórico da família Somoza e proprietário do diário *La Prensa*. Em 1978, após o assassinato do pai, Chamorro herdou a propriedade e a direção do diário. Do *La Prensa*, deu suporte à revolução e, posteriormente, ao governo sandinista. Cruz Jr. (ou Arturo Cruz Sequeira) é filho de Arturo Cruz Sênior (ou Arturo Cruz Porras),

político liberal-conservador, ex-presidente do Banco da Nicarágua, membro da Junta de Governo Nicaraguense (1979 e 1981).

3.3 As narrativas sobre o papel dos Estados Unidos e a imaginação da nação

Diante do quadro negativo que ameaçava a segurança e os supostos interesses estadunidenses na América Central, os representantes do governo Reagan na *Commentary Magazine* colocaram a necessidade de mudar estruturalmente a região. De acordo com isso, buscaram criar um consenso sobre a necessidade de intervir na América Central para transformá-la. Por meio da legitimação – estratégia que expõe as relações de dominação como legítimas – a intervenção estadunidense foi apresentada como justa e digna de apoio. Baseados na racionalização, apresentaram uma lógica causal à relação entre intervenção, segurança e paz e a universalizaram ao pressupor que toda ação estadunidense garantiria, inevitavelmente, os interesses e a segurança dos Estados Unidos e do mundo e a inação os colocaria em risco. Em grande medida, colocaram a legitimidade da intervenção na perspectiva da luta do "bem" contra o "mal". Como expressão máxima desses artifícios, Singer apontou a necessidade de intervenção na América Central como uma forma de evitar falhas como a que permitiu a invasão de Hitler à Áustria e à Checoslováquia ou a negligência da Grã-Bretanha para com a Polônia em 1939 (Singer, 1981; Singer, 1982).

De forma ainda mais direta e específica, Arturo Cruz Jr. legitimou a necessidade de uma intervenção em uma relação lógica e universalmente benéfica entre a ação estadunidense e a paz na América Central, que remonta ao passado. De acordo com Cruz Jr., a Nicarágua assistiu a 17 guerras civis nos 17 anos prévios à chegada dos Marines, em 1912, para "resolver as coisas". A Nicarágua estaria "esgotada pela depravação pública e pela anarquia desde a independência" até que os Estados Unidos chegaram "para resgatar eles [os nicaraguenses] de sua própria torpeza". Como resultado final, "a ocupação americana na Nicarágua encontrou a calma: as guerras terminaram por um tempo" (Cruz Jr., 1989, p. 48, tradução nossa).

A partir das narrativas discursivas da *Commentary Magazine* sobre a América Central, os intelectuais que escreviam no periódico imaginaram a nação em função de uma missão redentora que os Estados Unidos deveriam empreender na região – a intervenção. Esta pressupõe objetivos, virtudes e capacidades que caracterizariam a nação. Assim, ela é imaginada como uma comunidade de indivíduos que guardam virtudes e capacidades necessárias para realizar um objetivo comum de transformar a realidade negativa da América Central a fim de salvaguardar os supostos interesses e a segurança dos Estados Unidos. Dessa forma, os representantes do governo Reagan na *Commentary Magazine* apoiaram suas interpretações na padronização, com um referencial proposto como fundamento compartilhado e na simbolização, com a construção de símbolos de unidade e identificação coletiva.

Sendo assim, caracterizaram os Estados Unidos como o espaço da racionalidade, força, democracia, independência, modernidade, liberdade, benevolência, antiterrorismo, anticomunismo, vitória e direitos humanos. Portanto uma comunidade imaginada de estadunidenses qualificados como realistas, fortes, livres e libertadores, independentes, modernos, democráticos, humanitários, antiterroristas e vitoriosos.

3.3.1 Realistas e vitoriosos

Para Kirkpatrick, os Estados Unidos deveriam adotar uma abordagem racional em consonância com seus interesses e capacidades. Precisariam de uma "política realista com o objetivo de proteger o próprio interesse e ajudar as capacidades de autodeterminação de nações menos desenvolvidas" (Kirkpatrick, 1979, p. 45, tradução nossa). Especialmente para a América Latina, os Estados Unidos precisariam abandonar a vaga perspectiva globalista e passar a considerar as realidades culturais, o caráter, a geografia, a economia e a história. Com o resultado, deveriam elaborar estratégias para garantir seus interesses, a segurança coletiva e a autonomia de outras nações do hemisfério.

Assim, seria possível "construir uma política latino-americana que protege os interesses de segurança dos Estados Unidos e torna as vidas reais das pessoas reais na América Latina um pouco melhor e um pouco mais livres" (Kirkpatrick, 1981, p. 40, tradução nossa). A narrativa de Kirkpatrick dialoga com o texto de Singer, que alerta que as "pessoas do mundo inteiro, amigos e inimigos, acostumaram a assumir quase como uma lei da natureza" que os Estados Unidos "não poderiam ser derrotados e não iriam ser humilhados ou nunca demonstraram ser negligentes ou incapazes de defender os [seus] interesses" (Singer, 1982, p. 48-49, tradução nossa).

3.3.2 Fortes, modernos e anticomunistas

Nesse sentido, os Estados Unidos deveriam vencer a ameaça comunista à segurança hemisférica com a força militar e com as reformas modernizantes em busca de libertar a região. Para Kemble, o relatório da Comissão Kissinger estaria correto ao informar que dois fatores contribuíram para a crise na América Central: *i)* a democracia e o progresso político não poderiam ser alcançados "até que a ameaça de segurança [fosse] sanada"; e *ii)* os problemas econômicos, sociais e culturais teriam tornado a região um alvo para "agressão comunista e intriga" (Kemble, 1984, p. 25-26, tradução nossa).

Portanto, seria necessário atuar em duas frentes. Na primeira, reconhecer que "sempre que os interesses vitais [estadunidenses] estão em jogo, a experiência obriga os Estados Unidos a exigir mais do que gestos ou sorrisos antes de baixar a guarda". Sendo assim, os Estados Unidos deveriam comprometer-se com ajuda

militar para combater a ameaça comunista. Na segunda, seria preciso elaborar e implantar um projeto moderno para América Central, que "empregaria ajuda dos Estados Unidos para construir a partir do zero", com envio de professores, técnicos agrícolas, serviços legais, assistência de saúde e planejamento familiar. A implantação desse projeto dependeria da adoção de práticas democráticas. Entretanto, para Kemble, aqueles que queriam "fazer da ajuda econômica a peça central da política [estadunidense] não [mereciam] ser levados a sério" (Kemble, 1984, p. 27-30, tradução nossa).

Na Nicarágua, para Kemble e Cruz Jr., dificilmente a resistência popular seria uma opção melhor do que provocar a insurreição e a intervenção militar direta. Sendo assim, os Estados Unidos deveriam apoiar a resistência dos Contra e contribuir politicamente e militarmente para enfraquecer o governo comunista sandinista, sobretudo porque "poucos nicaraguenses (...) adquiriram as habilidades e a compreensão conceitual necessárias para construir uma organização política de base ampla e eficaz" (Kemble; Cruz, 1986, p.19-29, tradução nossa). Em El Salvador, os Estados Unidos deveriam levar em consideração "como prevenir as atrocidades da esquerda contra o povo salvadorenho e como melhorar a efetividade dos militares e da polícia" (Singer, 1981, p. 34, tradução nossa).

3.3.3 Democráticos e humanitários

Especificamente no campo político, seria necessário instalar a democracia e o respeito aos direitos humanos para transformar a América Central. Segundo Kirkpatrick, os estadunidenses estariam acostumados a "democratizar os governos, a qualquer hora, em qualquer lugar, sob quaisquer circunstâncias". Entretanto, as instituições democráticas seriam "especialmente difíceis de estabelecer e manter – porque fazem exigências pesadas a todas as partes de uma população e porque dependem de condições sociais, culturais e econômicas complexas" (Kirkpatrick, 1979, p. 37-38, tradução nossa).

Para Singer, os Estados Unidos deveriam trabalhar para que "uma alternativa democrática [derrotasse] seus inimigos não democráticos" porque "um passo corajoso em direção à democracia [iria] impor uma sangrenta derrota a um bando de gangsteres" (Singer, 1981, p. 36, tradução nossa). De acordo com Kemble, os Estados Unidos deveriam oferecer assistência militar e econômica para "conquistar progresso em matéria de direitos humanos (...) e fortalecer [os grupos políticos] que se comportam com os padrões decentes". Assim, estaria "a promover regimes democráticos na América Central" (Kemble, 1984, p. 28, tradução nossa). Para Kagan, como no governo Kennedy, "o progresso democrático na América Latina [justificaria] a intervenção generalizada". Além disso, alimentaria "a crença igualmente poderosa de que a intervenção em nome da democracia era a melhor maneira de derrotar o comunismo no hemisfério". A única estratégia com chance

de sucesso seria a adoção de uma "política de intervenção vigorosa em nome da democracia" (Kagan, 1988, p. 45-51, tradução nossa).

3.4 O Governo Reagan: espelho da nação imaginada

A partir do artifício da unificação, principalmente por meio da estratégia de simbolização, os articulistas da *Commentary Magazine* colocaram o governo Reagan em consonância com os símbolos que caracterizavam a comunidade imaginada em suas páginas. Dessa forma, o governo Reagan foi caracterizado positivamente como anticomunista, realista, democrático, forte, libertador, humanitário e vitorioso. Essa caracterização positiva, em consonância com a comunidade imaginada no periódico, reforçou a legitimação de possíveis ações na América Central, abrindo a possibilidade de engajar os leitores no apoio às ações na América Latina.

Inicialmente, o governo Reagan não teria feito o que os Estados Unidos deveriam fazer. Em 1982, Singer acusou os responsáveis pela política externa para América Latina de não conseguir, entre outras coisas, compreender que "estavam lidando com verdadeiros marxista-leninistas crentes em técnicas totalitárias para garantir e manter o poder". Mais grave do que isso, para Singer, o governo Reagan "não conseguiu manter em mente a distinção entre democracias e inimigos da democracia; não conseguiu compreender a natureza da agressão totalitária moderna, e especialmente sua dependência de uma guerra de ideias; e não conseguiu demonstrar os frutos de amizade àqueles que partilham os nossos valores" (Singer, 1982, p. 43-49, tradução nossa).

Contudo, nos anos seguintes, o governo Reagan teria agido de acordo com a necessidade de combater o comunismo e defender os Estados Unidos. Para Kagan, a Administração Reagan estaria "a parar o comunismo" (Kagan, 1988, p. 48, tradução nossa). De acordo com Abrams, o governo Reagan deixou claro que "protegeria a América Central do Comunismo". Especialmente em El Salvador, a ajuda dos Estados Unidos teria permitido reerguer a economia, modernizar as forças armadas e tornar a sociedade mais aberta à competição política (Abrams, 1989, p. 30, tradução nossa).

Para combater o comunismo, a administração Reagan estaria tomando medidas realistas, baseadas na oferta de ajuda militar e econômica para as forças anticomunistas e articuladas com o incentivo à democracia e aos direitos humanos na América Central. De acordo com Falcoff, a Administração Reagan proveu "ajuda econômica e militar para combater a guerrilha em ascensão e para estabilizar uma economia duplamente assolada pela guerra e recessão" (Falcoff, 1984, p. 32, tradução nossa).

Segundo Kagan, Reagan teria adotado uma "estratégia própria de John Kennedy", uma vez que estava "disposto a ir mais longe – para intervir e apoiar os esforços para defender os direitos humanos e as reformas democráticas com influência, dinheiro e armas estadunidenses" (Kagan, 1988, p. 48, tradução nossa).

De acordo com Abrams, a administração Reagan teria "feito do estabelecimento de instituições democráticas a peça chave na política da América Central". Em El Salvador e na Guatemala, a política estadunidense teria buscado "forçar transições para os governos democráticos através de eleições livres" e "encorajar melhorias nos seus sistemas judiciais, reduzir a violência militar, expandir a liberdade de imprensa (…) para construir não apenas os governos democráticos, mas as sociedades democráticas". Na Nicarágua, frente ao crescente papel dos sandinistas como catalizadores da insurreição na região, o governo Reagan teria feito "o seu melhor para garantir que a liderança dos Contra passasse para os membros da comunidade de exilados que estavam comprometidos com a instauração da democracia" (Abrams, 1989, p. 30-31, tradução nossa).

Como resultado das vitoriosas políticas da Administração Reagan, os interesses dos Estados Unidos estariam seguros, e a América Central estaria livre do comunismo. Finalmente, começaria a adquirir os valores ocidentais. De acordo com Abrams, devido à política do governo Reagan para a América Central, "os notórios assassinatos dos esquadrões da morte diminuíram" e "eleições livres foram realizadas umas após as outras". Acima de tudo, devido à atuação estadunidense, a América Central estaria no "progresso em direção a um sistema político livre" e com "normas de direitos humanos até agora desconhecidas nos anais da guerra de guerrilha" (Abrams, 1989, p. 30, tradução nossa).

Após a vitória de Violeta Chamorro sobre Daniel Ortega, nas eleições de 25 de fevereiro de 1990, Falcoff e Cruz Jr. voltaram às páginas da *Commentary Magazine* com o artigo *Who Won Nicarágua*. Para a dupla, "a política da administração Reagan de apoiar uma resistência armada" teria forçado os sandinistas a buscar legitimidade nas eleições. No pleito, Chamorro teria sido identificada como "a candidata dos Estados Unidos". Longe de ser uma crítica negativa, este rótulo teria ajudado Chamorro porque "a maioria dos nicaraguenses (e outros latino-americanos), na verdade, gostava e admirava os Estados Unidos e desejava intensificar o relacionamento tanto quanto possível". Além disso, a invasão dos Estados Unidos ao Panamá, em dezembro de 1989, teria sido "crucial para vitória", porque em caso de fraude teria ficado claro que "os marines colocariam as coisas no lugar certo" (Falcoff; Cruz Jr., 1990, p. 34-37, tradução nossa).

Entretanto, segundo os autores, para Chamorro, "o povo da Nicarágua – incluindo, claro, aqueles que pegaram em armas como contras – disse não ao comunismo, não à escassez planejada, não à militarização da juventude, não à subversão como propósito

nacional" e "cravou uma estaca no coração do vampiro marxista", na figura dos sandinistas (Falcoff; Cruz Jr., 1990, p. 38-39, tradução nossa). A "vitória" pertencia ao povo da Nicarágua e "àqueles que acreditaram neles e em sua causa" (Falcoff; Cruz Jr., 1990, p. 38, tradução nossa). Isto é, os Estados Unidos, sobretudo o governo Reagan.

3.5 A exclusão dos liberais anti-intervencionistas

A identificação com a nação garante aos homens o direito de participar dos embates na sociedade civil como fonte de legitimidade política. Mas, ao mesmo tempo, legitima a indiferença e a discriminação utilizadas para marcar aqueles que não têm lugar no Estado e na Nação. Dessa forma, o nacionalismo foi largamente empregado para legitimar ou deslegitimar projetos políticos nacionais; para excluir dissidências políticas, culturais e étnicas.

Na perspectiva dos articulistas da *Commentary Magazine*, dentro dos Estados Unidos, os liberais anti-intervencionistas eram o maior empecilho à intervenção na América Central. Por meio da diferenciação, deram ênfase às caraterísticas que apartam os liberais anti-intervencionistas da comunidade imaginada nas páginas da revista. Em alguns momentos, por meio do expurgo, definem, inclusive, os liberais anti-intervencionistas como inimigos. De forma geral, os articulistas da *Commentary Magazine* caracterizaram os liberais como utópicos, negligentes, traidores, pró-comunistas, oportunistas e irresponsáveis, antítese da "comunidade imaginada".

Para Kemble e Cruz Jr., os congressistas liberais eram negligentes como "uma enfermeira em um filme de televisão, de pé, ao lado da cama de um paciente doente, à espera de algum ponto no gráfico de febre que justifique puxar o plugue" para que "uma doença mais cruel e contagiosa" trouxesse morte (Kemble, 1984, p. 29, tradução nossa). Os liberais não reconheceriam que "muitos nicaraguenses não só [desejavam] uma invasão, mas se [apegavam] à expectativa de que, eventualmente, os Estados Unidos [reconheceriam] a necessidade de tal ação". Mais do que isso, os nicaraguenses não queriam acreditar que "a superpotência que durante tanto tempo dominou a região [deixaria] seu país cair sob domínio dos comunistas" (Kemble; Cruz Jr., 1986, p.27-28, tradução nossa).

Em outros momentos, os comentaristas do periódico definiram os liberais como defensores do comunismo e traidores dos valores estadunidenses. Segundo Kagan, os congressistas liberais anti-intervencionistas estariam a considerar "a vitória sandinista como vitória deles", em desacordo com a tradição de defesa de um projeto democrático e liberal para América Latina, como aquele articulado e implementado durante a presidência de John F. Kennedy (Kagan, 1988, p. 47, tradução nossa).

Em muitos momentos, os colunistas da *Commentary Magazine* acusaram os liberais anti-intervencionistas de serem politicamente oportunistas, agindo apenas

com o intuito de fragilizar o governo de Ronald Reagan. Para Kemble, os liberais estariam "mais interessados em atacar" as políticas do governo Reagan do que em encontrar uma solução para os problemas da América Central (Kemble, 1984, p. 25, tradução nossa). Para Falcoff, os liberais anti-intervencionistas utilizavam a questão da Nicarágua como "uma vara maravilhosa com a qual podem bater na administração Reagan". Propositalmente, estariam a "confundir o público quanto às questões reais em jogo" (Falcoff, 1988, p.23-24, tradução nossa).

Portanto, os liberais anti-intervencionistas seriam irresponsáveis, pois estariam a colocar os interesses dos Estados Unidos e a segurança dos aliados em risco. Para Falcoff, os que se opunham às ações secretas e ao uso da força na América Central desconsideravam as "ameaças" e a possibilidade de que "soviéticos e cubanos poderiam colher os benefícios de uma nova divisão internacional do trabalho, em que iriam fazer o que fazem melhor – fazer a revolução –, enquanto o Oeste, montado na culpa, também faria o que faz de melhor – pagaria por tudo isso". Isso seria "não apenas uma receita para falha, mas para o suicídio" (Falcoff, 1984, p. 37-38, tradução nossa).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscamos compreender como as narrativas discursivas acerca de questões internacionais empreendem a construção do imaginário da nação. A nação é uma poderosa arquitetura intelectual para fabricação de consenso. Portanto, para exercício do poder. É na construção da nação que as concepções de mundo e os projetos políticos articulam-se com sentido. O imaginário da nação é imprescindível nas disputas que se estabelecem na sociedade civil, pois é nele que as concepções de mundo e o projeto nacional articulam-se. Ao produzir narrativas discursivas sobre a revolução na Nicarágua e sobre a guerra civil em El Salvador, os intelectuais conservadores ligados ao governo Reagan apresentaram medidas de intervenção nas quais os Estados Unidos tinham o papel principal: salvar Nicarágua e El Salvador de um futuro ameaçador. Ao definir a ação dos Estados Unidos, construíram uma imagem da nação como comunidade imaginada de estadunidenses com características positivas – realistas, fortes, democráticos, modernos, humanitários, anticomunistas e vitoriosos.

Nas mesmas narrativas, definiram os liberais contrários à intervenção como utópicos, negligentes, traidores, pró-comunistas, oportunistas e irresponsáveis. Ao comparar a caracterização dos liberais com a caracterização dos estadunidenses da nação imaginada, é possível perceber uma relação de oposição entre os termos. Além disso, quatro significantes são opostos à própria concepção coletiva de nação: traidores, negligentes, oportunistas e irresponsáveis.

Por outro lado, os intelectuais da *Commentary Magazine* deram uma caracterização positiva ao governo Reagan como sendo realista, anticomunista, democrático, libertador, moderno e vitorioso. Ao comparar essa caracterização com a caracterização do estadunidense da nação imaginada nas páginas da *Commentary Magazine*, é possível perceber uma semelhança positiva por meio de significantes como realista, anticomunista, democrático, moderno e vitorioso.

Libertador, o único significante que não se repete em ambas as caracterizações, é inerente ao propósito de intervenção na América Central. Sendo assim, a comparação com a caracterização dos liberais anti-intervencionistas repete o binômio positivo/negativo de realistas/utópicos, pró-comunistas/anticomunistas e fracassados/vitoriosos, observado na comparação realizada entre a caracterização do estadunidense da nação imaginada e do liberal anti-intervencionista, o "outro" interno. Além disso, no que tange especificamente à intervenção, é possível perceber uma oposição entre libertador/negligente-irresponsável-traidor.

Portanto, os articulistas imaginaram a nação como reflexo da missão redentora dos Estados Unidos na Nicarágua e em El Salvador. Produziram narrativas discursivas acerca das relações internacionais que definem a caracterização do "outro", tanto externo quanto interno, e apresentaram a imaginação da nação de modo imbricado, relacional e referente. Nesse caso analisado, a forma de imaginar a nação de modo positivo partiu das medidas de intervenção sobre o outro negativo externo e em contraposição política ao "outro" negativo interno, os liberais anti-intervencionistas. E, assim, funcionaram como elemento de estímulo de engajamento ao apoio das ações dos Estados Unidos na América Central.

Em outras palavras, os intelectuais da revista *Commentary Magazine* apontaram a conduta esperada dos estadunidenses que se reconheciam na imaginação positiva da nação: o apoio e o engajamento nas medidas que o governo Reagan propuseram para a intervenção na América Central. Em suma, tentaram apresentar suas percepções de mundo por meio de um ideal identitário como um padrão partilhado por todos. Com isso, reforçaram a relação direta e o resultado positivo entre as medidas do governo Reagan para intervenção na América Central e a conduta esperada de um estadunidense.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, E. The deal in Central America. **Commentary Magazine**, New York, v. 87, n. 5, p. 29-32, maio 1989.

ANDERSON, B. **Imagined communities**: reflections on the origin and spread of nationalism. New York: Verso, 1983.

BALAKRISHNAN, G. (Org.). **Um mapa da questão nacional.** Rio de Janeiro: Contaponto, 2000.

CAMPBELL, D. **Writing security**: United States Foreign Policy and the Politics of Identity. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

CARDOSO, C. **Um historiador fala de teoria e metodologia**. Bauru: Edusc, 2005.

CASTRO-GOMEZ, S. Ciências Sociais, violência epistêmica e o problema da "invenção do outro". *In*: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. São Paulo: Clacso Livros, 2005.

CRUZ JR., A. Yankee goes home. **Commentary Magazine**, New York, v. 88, n. 2, p. 47-48, ago. 1989.

CRUZ JR., A.; FALCOFF, M. Who won Nicaragua? **Commentary Magazine**, New York, v. 89, n. 5, p. 31-38, maio 1990.

DUNKERLEY, J. El Salvador desde 1930. *In*: BETHELL, L. **Historia de America Latina**. 14. Ed. Barcelona: Editora Crítica, 2001.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social.** Brasília: UnB, 2001.

FALCOFF, M. How to understand Central America. **Commentary Magazine**, New York, v. 78, n. 3, p. 30-38, set. 1984.

_____. Making Central America safe for communism. **Commentary Magazine**, New York, v. 85, n. 6, p. 17-24, jun. 1988.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere –** Maquiavel: notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2002.

HOBSBAWM, E.; RANGER, T. (Org.). **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

KAGAN, R. Losing in Latin America. **Commentary Magazine**, New York**,** v. 86, n. 5, p. 45-51, nov. 1988.

KEMBLE, P. The democrats and the Kissinger Report. **Commentary Magazine**, New York, v. 77, n. 3, p. 25-30, mar. 1984.

KEMBLE, P.; CRUZ JR., A. How the nicaraguan resistance can win. **Commentary Magazine**, New York, v. 82, n. 6, p. 19-29, dez. 1986.

KIRKPATRICK, J. Dictatorship and double standards. **Commentary Magazine**, New York, v. 68, n. 5, p. 34-45, nov. 1979.

_____. U.S. security & Latin America. **Commentary Magazine**, New York, v. 71, n. 1, p. 29-40, jan. 1981.

RENAN, E. O que é uma nação? **Revista Aulas**, Campinas, v. 2, n. 2, p. 1-21, 2006.

RESENDE, V. M.; RAMALHO, V. **Análise do discurso crítica.** São Paulo: Contexto, 2009.

SINGER, M. Can El Salvador be saved? **Commentary Magazine**, New York, v. 72, n. 6, p. 31-36, dez. 1981.

_____. The record in Latin America. **Commentary Magazine**, New York, v. 74, n. 6, p. 43-49, dez. 1982.

_____. Losing Central America. **Commentary Magazine**, New York, v. 82, n. 1, p. 11-14, jul, 1986.

SMITH, A. D. **Myths and memories of the nation**. New York: Oxford University Press, 1999.

TORRES-RIVAS, E. (Ed.). Historia general de Centroamerica: historia inmediata (1979-1991). Madrid: Ediciones Siruela, 1993.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRAMS, N. **Norman Podhoretz and Commentary Magazine**: The rise and fall of the neocons. New York: Continuum, 2011.

ANDERSON, T. P. **Politics in Central America.** Santa Barbara: Praeger, 1988.

CALHOUN, C. **Nacionalismo.** Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007.

CARDOSO, C. **Narrativa, sentido, história.** Campinas: Papirus, 1997.

CHAMORRO, J. How 'La Prensa' was silenced. **Commentary Magazine**, New York, v. 83, n. 1, p. 39-44, jan. 1987.

CROVITZ, G. Crime, the constitution, and the Iran-Contra affair. **Commentary Magazine**, New York, v. 84, n. 4, p. 23-30, out. 1987.

FALCOFF, M. Nicaraguan harvest. **Commentary Magazine**, New York, v. 80, n. 1, p. 21-28, jul. 1985.

_____. Why europeans support the sandinistas. **Commentary Magazine**, New York, v. 84, n. 2, p. 61-65, ago. 1987.

GARNIER, L. La economia centroamericana em los ochenta: nuevos rumbos o callejón sin salida? *In*: TORRES-RIVAS, E. (Ed.). **Historia General de Centroamerica**: historia inmediata (1979-1991). Madri: Ediciones Siruela, 1993.

GERSTLE, G. **American crucible**: race and nation in the twentieth century. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GILL, S. (Org.). **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

_____. **Cuadernos de La Carcel.** Mexico D.F.: Ediciones Era, v. 6., 2000.

IBARRA, C. F. Centroamérica: entre la crisis y la esperanza. *In*: TORRES-RIVAS, E. (Ed.). **Historia General de Centroamerica**: historia inmediata (1979-1991). Madri: Ediciones Siruela, 1993.

KRYZANEK, M. J. **U.S. – Latin America Relations** [Kindle Edition]. Santa Barbara: Praeger, 1996.

LAFEBER, W. **Inevitable revolutions:** the United States in Central America. New York: W.W. Norton and Company, 1984.

LEOGRANDE, W. **Our own backyard**: the United States in Central America, 1977-1992. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998.

MURAVCHIK *et al*. Sandinista anti-semitism and its apologists. **Commentary Magazine**, New York, v. 82, n. 3, p. 25-29, set, 1986.

SUE-MONTGOMERY, T.; WADE, C. **A revolução salvadorenha.** São Paulo: Unesp, 2002.

TEIXEIRA, C. G. P. **O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos**. São Paulo: Unesp, 2010.

OS INTÉRPRETES DO BRASIL: PENSAMENTO SOCIOPOLÍTICO LASTREADO NO FLUXO DE IDEIAS, NARRATIVAS E REALIDADES NA BUSCA DE UMA IDENTIDADE NACIONAL BRASILEIRA

José Ricardo Martins[1]

Este artigo procura compreender o Brasil com base no fluxo histórico de pensamento de seus intérpretes e investiga se há uma questão central que permeia as diversas narrativas, sejam elas de cunho político, sociológico, sejam elas outras. Apuramos que a busca por uma identidade brasileira e a vontade de nos entendermos como povo está presente na escrita dos diversos "intérpretes do Brasil" aqui examinados, como Sérgio Buarque de Holanda, Victor Nunes Leal, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes, Jessé Souza, entre outros. Da mesma forma, verificou-se que a constituição da identidade brasileira incorpora conceitos como a subalternidade, a subcidadania, o mando e a submissão, relações de dependência, desigualdade, passividade, fatalismo, familismo, cordialidade, entre outras qualificações que foram forjadas por meio da colonialidade, do patrimonialismo, da dominação estamental, coronelismo, autoritarismo e autocracia, democracia restrita, capitalismo dependente, violência física e simbólica, exclusão, relações servis e de privilégios, tão presentes na realidade brasileira.

Palavras-chave: Brasil; intérpretes do Brasil; pensamento sócio-político brasileiro; identidade brasileira; colonialidade; subcidadania.

THE INTERPRETERS OF BRAZIL: SOCIOPOLITICAL THOUGHT BASED ON IDEAS FLOW, NARRATIVE AND REALITIES IN SEARCH OF A BRAZILIAN NATIONAL IDENTITY

This article aims at understanding Brazil from the historical flow of thought of their interpreters and investigating whether there is a central issue that permeates the various narratives, whether of a political, sociological or other. The conclusion shows that the search for a Brazilian identity and the will to understand us as people is present in the writing of several "Brazil interpreters" examined here, as Sérgio Buarque de Holanda, Victor Nunes Leal, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes, Jessé Souza, among others. Similarly, it finds out that the constitution of the Brazilian identity encompasses concepts such as subordination, undercitizenship, submission, dependency relationships, inequality, passivity, fatalism, familism, cordiality, among other qualifications that were forged through coloniality, patrimonialism, the estamental domination, "colonelism", authoritarianism and autocracy, restricted democracy, dependent capitalism, physical and symbolic violence, exclusion, servile relations and privileges, so well present in the Brazilian life.

Keywords: Brazil; Brazil interpreters; brazilian socio-political thought; brazilian identity; coloniality; undercitizenship.

1. Doutorando em sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), sob a orientação dos professores doutores Ricardo Costa de Oliveira (PPG em Sociologia, UFPR) e Mario Procopiuck (PPG em Gestão Urbana, PUC-PR); bolsista Capes.

LOS INTÉRPRETES DE BRASIL: EL PENSAMIENTO SOCIOPOLÍTICO BASADO EN LOS FLUJOS DE IDEAS, NARRATIVAS Y REALIDADES EN BUSCA DE UNA IDENTIDAD NACIONAL BRASILEÑA

El artículo busca comprender el Brasil a partir del flujo histórico del pensamiento de sus intérpretes y investigar si hay un tema central que impregna las distintas narrativas, sean de carácter político, sociológico u otro. La conclusión es que la búsqueda de una identidad brasileña y la voluntad de entender nosotros como pueblo está presente en la redacción de varios "intérpretes Brasil" examinados aquí, como Sérgio Buarque de Holanda, Victor Nunes Leal, Raymundo Faoro, Florestan Fernandes, Jessé Souza, entre otros. Del mismo modo, se concluye que la constitución de la identidad brasileña incorpora conceptos tales como la subordinación, la sub ciudadanía, el mando y la sumisión, relaciones de dependencia, la desigualdad, la pasividad, fatalismo, familismo, cordialidad, entre otras calificaciones que se forjaron a través la colonialidad, el patrimonialismo, la dominación estamental, coroneles, el autoritarismo y la autocracia, democracia restringida, el capitalismo dependiente, violencia física y simbólica, la exclusión, las relaciones serviles y de privilegios, así presente en la realidad brasileña.

Palabras-clave: Brasil; intérpretes de Brasil; pensamiento socio-político brasileño; identidad brasileña; colonialidad; sub ciudadanía.

JEL: Z1.

1 INTRODUÇÃO

Muitos são os empreendimentos narrativos e analíticos que foram realizados na tentativa de compreender e explicar o Brasil com base nas diferentes áreas do conhecimento. Alguns foram historiadores, literatos e geógrafos, outros economistas e juristas, mas muitos ainda foram sociólogos, cientistas políticos, antropólogos e filósofos. Com o acúmulo de conhecimento desses diversos estudos em seus distintos formatos, uns falam em linhagens do pensamento político e social brasileiro, como Gildo Marçal Brandão, já outros fazem uma genealogia ou ainda "lições" sobre o Brasil, como Bernardo Ricupero.

A riqueza dos diferentes intentos de explicar ou interpretar o Brasil, com base na organização social e política, ou seja, de acordo com suas organizações, seus atores e a distribuição do poder, está no fato de que estes são pensados por diferentes ângulos do escopo ideológico. Uns seguem um ideário conservador, outros liberais e muitos deles seguem uma visão marxista.

A temática das narrativas e do conteúdo dos ensaios ganha diversidade ao passar dos anos – certamente pelo fato de serem pensadas com fundamento em diferentes áreas do conhecimento e da própria complexidade da realidade brasileira, atual e pretérita. Em meio a essa diversidade, há uma questão central que permeia e une as diversas narrativas? Certamente, sim, e, a nosso ver, é a busca pela identidade brasileira. Essa questão está bem presente nos estudos da primeira metade do século XX, mas não é exclusiva destes. Esses autores, ao analisar a formação da nação, por meio de sua historiografia, economia, política e por meio da própria sociedade,

colocam-se e dispõem-se a responder questões como: Quem somos? Como nos identificamos? O que nos congrega? O que nos diferencia dos outros? Por que somos o que somos? Como nos constituímos desse modo? Como chegamos ao que somos?

Adotando um escopo epistemológico mais amplo, chamamos esses autores de "intérpretes do Brasil". Trata-se de interpretações gerais clássicas da formação da sociedade brasileira formuladas entre 1914 e 1975. Esses autores indagam sobre a própria "natureza" da sociedade que se veio formando no Brasil desde colônia.

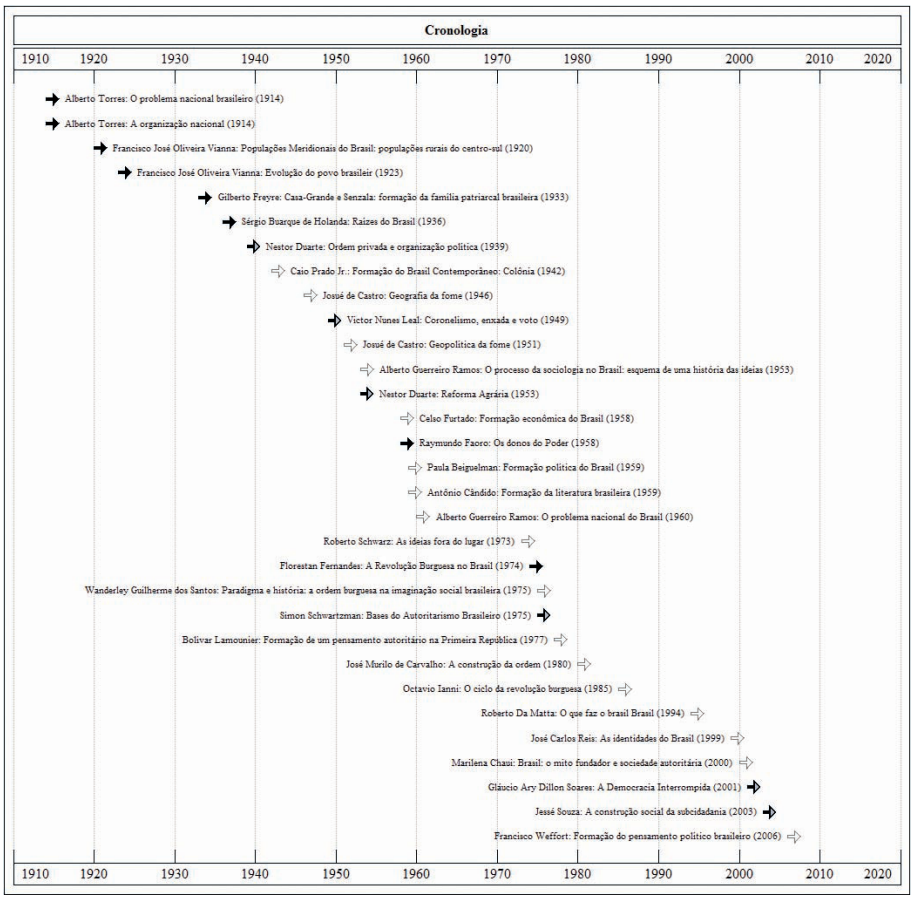
A justificativa da escolha dos autores é pautada no fluxo histórico de ideias. Entre estes, consideramos como "ícones" intérpretes do Brasil (e suas obras seminais) os que estão marcados com seta na cor preta na cronologia em formato de fluxograma que consta na figura 1. Contudo, a riqueza e a acuidade das análises de outros autores, com apreciações de questões mais pontuais que muito auxiliam na compreensão do Brasil e de sua identidade, foram de tal monta que quisemos abrir o leque e trazer para esta pesquisa a contribuição desses autores, que chamamos de "complementares", os quais estão assinalados com a seta em cor preta e vazadas no fluxograma da figura 1.

A lista dos "tradicionais" intérpretes do Brasil foi expandida – ainda que incompleta –, pois a riqueza de ideias e a contribuição desses autores são valorosas e pertinentes para compreender e explicar o Brasil. Expandimos o rol de autores, em uma escolha de identificação acadêmica, dando ênfase aos autores da política, elegendo os que consideramos mais representativos para atingir o objetivo proposto neste trabalho. De qualquer forma, procuramos apresentar marcos importantes da historiografia da sociedade brasileira.

Ademais, não é aprofundada ou esgotada toda a extensão e complexidade do pensamento e das obras dos autores aqui apresentados. Por questões de espaço, expomos uma ou duas ideias centrais desses autores nas quais podem-se observar os traços da identidade brasileira e da nação sendo forjados.

Por outro lado, apenas a título de referencial, se almejarmos fornecer um guia de autores que produziram importantes estudos sobre o Brasil, incluindo áreas como a economia, geografia, política, sociologia, antropologia, literatura e a história, outros autores e suas respectivas obras seminais, ainda podem, com justeza, completar nossa lista de "intérpretes do Brasil". Estes estão assinalados no nosso fluxograma com seta branca. Contudo, por questões de espaço, a obra e as contribuições desses autores não são tratadas aqui.

FIGURA 1
Fluxograma cronológico dos intérpretes do Brasil e suas obras seminais



Elaboração do autor e de Mario Procopiuck.

Observa-se que na cronologia acima há uma densidade e uma amplitude maior na interpretação do Brasil no início do fluxo e menor ao final, o que é natural em decorrência do próprio processo histórico, migração e sedimentação de ideias. Ou seja, as interpretações mais recentes não têm a pretensão de explicar o Brasil como um todo, mas explicam fenômenos específicos (como o coronelismo, autoritarismo, democracia, burguesia, subcidadania, entre outros) ou fenômenos em períodos específicos da história do país.

Portanto, este trabalho tem o objetivo de apresentar, em uma perspectiva histórica, a ideia principal ou as ideias basilares de alguns desses intérpretes do Brasil – sem esgotar seu pensamento –, e verificar se há um fio condutor na narrativa da formação da sociedade brasileira que responda à pergunta que constitui

nosso problema de pesquisa: há uma identidade brasileira que subjaz nas narrativas dos intérpretes do Brasil? Tal empreitada justifica-se pelo fato de que conhecer a formação sociopolítica de seu país é tarefa primeira de todo cidadão, sobretudo de um cientista social. Nossa hipótese de trabalho assenta na identidade como questão central dos intérpretes do Brasil.

Além desta introdução, o trabalho é composto por outras quatro seções: a seção 2 trata do debate da questão inicial que é a identidade e a necessidade de uma identidade na formação de uma nação; a seção 3 aborda os representantes do pensamento autoritário brasileiro; a seção 4 trata dos intérpretes (clássicos) do Brasil; e a última, a seção 5, apresenta os demais pensadores que foram incorporados ao rol dos intérpretes do Brasil e suas principais contribuições. Por fim, tecemos os comentários finais, fazendo nossa síntese apreciativa do périplo aqui realizado, a título de conclusão.

2 IDENTIDADE: A QUESTÃO DOS INTÉRPRETES DO BRASIL

A questão da identidade é a primeira e a mais elementar das grandes questões que o ser humano se coloca. A filosofia, a psicologia e a religião a colocam no nível pessoal do indivíduo que busca se compreender e explicar a si mesmo, a sua relação com os outros e como ele é parte do cosmos. A ciência política trabalha a identidade no nível de pertencimento de uma nação, povo ou grupo político. Desse viés derivam os nacionalismos, uma força motriz capaz de unir povos e os fazerem dar suas vidas pela pátria.

2.1 A necessária busca de uma identidade nacional

Toda identidade nacional é uma narrativa (Hall, 2006). E as narrativas organizadas são um discurso e este, muitas vezes, baseia-se em um interesse determinado e, sobretudo, no poder. Assim, a identidade fundamenta-se na continuidade do poder. Inventa-se tradições do passado para criar cultura e identidade nacional; cria-se o mito fundacional, que são mitos de origem, da instituição da nação, como o do Rei Arthur na Inglaterra, Pedro Álvares Cabral no Brasil, além de Tiradentes ser alçado ao título de mártir da independência, ou ainda, Simón Bolívar, o libertador para vários países sul-americanos.

A narrativa da nação é produzida por escritores e intelectuais. Cada nação constrói suas narrativas com seus heróis. Quem imagina, pensa ou representa, tem interesse. Segundo Foucault (1996), esses são discursos que agem como enunciados estruturantes da nação.

Cada paradigma teórico organiza uma narrativa. Caio Prado Júnior (2000), por exemplo, tece sua narrativa marxista, com base nas lutas de classes. Por sua vez, Sérgio Buarque de Holanda, com base em uma narrativa liberal weberiana.

No Brasil, o primeiro momento de que se tem registro da nossa identidade foi durante a guerra de expulsão dos holandeses do Nordeste do Brasil Colônia em 1625, de Salvador, e, em 1654, de Recife. Essas guerras constituem um ponto forte da gênese identitária brasileira. Usualmente a guerra une um povo e fortalece o nacionalismo que se gera em uma relação dialética, nesse caso, contra o inimigo externo, os holandeses. Naquela ocasião, o termo "brasileiro" fora usado pela primeira vez para designar os que eram nascidos em solo colonial brasileiro. Para expulsar os holandeses, formou-se uma união de portugueses, colonos, escravos e índios que nunca acontecera antes. Aqui se inventa a nação pela inclusão de suas várias etnias: índios, negros e europeus. Tal noção da miscigenação das raças na constituição da nação será retomada por Gilberto Freyre e constitui-se no argumento central de sua obra.

As grandes questões que os autores chamados de intérpretes do Brasil se puseram foram:

> O que nos une? O que cria em nós um sentimento de pertencimento? O que nos faz brasileiros? Por que e para que fazer parte de uma nação? O que nos leva a matar ou morrer por nossa pátria? Essas são indagações que vários autores que se propuseram a estudar a identidade nacional se deparam e discutem até hoje (Andrade, 2010).

Todas as ciências humanas e a filosofia continuamente lançam novas luzes na compreensão do conceito de identidade. Kobena Mercer, crítico cultural, afirma que "a identidade somente se torna questão quando está em crise, quando algo que se supõe como fixo, coerente e estável é deslocado pela experiência da dúvida e da incerteza" (Mercer, 1990, *apud* Hall, 2006, p. 9). Tal era a situação quando os primeiros intérpretes formularam suas narrativas: decretava-se o fim do Império, tendo uma organização política centralizada e passava-se à República descentralizada. Foi o ponto de inflexão que serviu de contexto para Alberto Torres e Oliveira Viana e para as subsequentes narrativas de Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda.

Benedict Anderson (1983) nos acautela que as identidades nacionais são, na maior parte das vezes, constructos elaborados e, muitas vezes, imaginados que estão, amiúde, a serviço de um grupo ou da nação inteira. A identidade nacional conduz ao nacionalismo e este pode formar uma força tão intensa que é capaz de destruir ou construir uma nação. Esse fenômeno é percebido em diversos momentos na história do Brasil, desde o momento da Guerra dos Guararapes, tendo em vista a expulsão dos holandeses e a retomada do território colonial brasileiro, e mesmo as diversas negociações de fronteiras, como o Tratado de Madri, em 1750, conduzida por Alexandre de Gusmão, hoje patrono da diplomacia brasileira, ou ainda as negociações da formação final do "corpo da pátria" no início do século XX, realizadas pelo Barão do Rio Branco, entre as quais destacamos a anexação do Acre, parte da Bolívia, concretizada pelo Tratado de Petrópolis, em 1903.

Quando se perscruta por nossa identidade nacional, o questionamento fundamental a fazer é: o que atribui *brasilidade* ao brasileiro ou a um sujeito cultural brasileiro, como o carnaval? Ao replicar, chega-se ao âmago do que é ser brasileiro ou ao núcleo da identidade que resiste à equalização e distingue-se dela, como posto por Ruth Cardoso: "é o núcleo resistente à homogeneização e que pode ser semente de mudanças socioculturais" (Cardoso, *apud* Castells, 2000, p.ii).

2.2 Identidade nacional e a "comunidade imaginada" brasileira

Uma das formas mais comuns de identidade cultural é a identidade nacional. Aliás, essa é uma forma particular da identidade cultural. E como a identidade nacional está intrinsecamente implicada ao processo civilizador de uma nação, faremos uma breve abordagem desse tema.

Os principais elementos formadores da identidade de uma nação são: uma língua comum, heróis nacionais, festejos tradicionais e populares, gastronomia típica, valores comuns e sentimento de pertencimento, ou seja, a cultura nacional.

Conforme observou Stuart Hall (2006), a identidade nacional não está impressa nos genes de seus cidadãos, mas é o sentimento de pertencimento e de identificação que os faz parte de tal identidade. O filósofo Roger Scruton observou que

> a condição de homem exige que o indivíduo, embora exista e aja como ser autônomo, faça isso somente porque ele pode primeiramente identificar a si mesmo como algo mais amplo – como um membro de uma sociedade, grupo, classe, estado ou nação, de algum arranjo, ao qual ele pode até não dar um nome, mas que ele reconhece instintivamente como seu lar (Scruton, 1986, p. 156).

O ato de pertencimento a uma nação nem sempre foi tal como hoje, "um atributo inerente da humanidade" (Gellner, 1983, p. 6). Em tempos pré-modernos, o ato de pertencimento, a lealdade e a identificação eram dados às tribos, à religião, à região ou ainda, acrescentaria, ao soberano. Esses sentimentos

> foram transferidos, gradualmente, nas sociedades ocidentais, à cultura nacional. As diferenças regionais e étnicas foram gradualmente sendo colocadas, de forma subordinada, sob aquilo que Gellner chama de "teto político" do estado-nação (Hall, 2006, p. 49).

Dessa forma, vê-se gradativamente surgir e consolidar as culturas e, por conseguinte, as identidades nacionais. É desnecessário observar que esses sentimentos de nacionalismo foram brotando à medida que os estados modernos foram surgindo. No caso do Brasil, vê-se, em nossa história colonial, bem antes do surgimento do estado independente brasileiro, os primeiros sinais de nacionalismo. Foi na Guerra de Guararapes, como já mencionado, na qual portugueses, colonos brasileiros, escravos negros e índios uniram-se, formaram um exército e derrotaram o exército de mercenários dos invasores holandeses em Pernambuco.

Nessa ocasião fora encontrada, pela primeira vez, a palavra "nação" referindo-se ao Brasil, mesmo sendo ainda uma colônia de Portugal.

A partir da epopeia de Guararapes, criaram-se muitos mitos, sendo um deles o da gentil integração multirracial brasileira,[2] na qual índios, negros e brancos lutam lado a lado para expulsar o inimigo invasor. Os chefes guerreiros de cada uma das raças são transformados em heróis e o dia da vitória final da Batalha de Guararapes é transformado em data celebrada como dia do Exército Brasileiro, sendo vista como o momento em que o exército foi fundado.

É justamente por meio de heróis, mitos, lendas, símbolos e celebrações que são criados que a identidade nacional é forjada – literalmente. Por isso, Benedict Anderson (1983) diz que a identidade nacional é "uma comunidade imaginada". Em outras palavras, a cultura nacional, segundo Hall (2006), são discursos, ou seja, narrativas, nos quais é apresentado ao povo um pacote completo, contento heróis para se orgulhar e ter modelos para seguir; mitos para não serem desmistificados; tradições e datas (Dia de Tiradentes, da Independência, Proclamação da República) para serem lembradas; símbolos (bandeira, hino e brasões nacionais) para serem venerados; uma língua comum para se comunicar e deixar escritas suas memórias; contos e narrativas populares para partilhar experiências passadas e míticas; cultura popular (folclore, carnaval) para lembrar o povo de sua identidade e para que todos possam expressar-se e divertirem-se; religião ou religiões e santos para que o povo possa expressar sua fé e ter modelos para seguir; "alta cultura" (música, literatura, teatro, pintura) para que a nação seja "respeitada"; gastronomia (pratos próprios e exclusivos) para reforçar a identidade do povo; mito fundacional e ênfase nas origens para lembrar os difíceis tempos de outrora ou da conquista da liberdade (sacrifício de Tiradentes para conquistar a independência). E, assim, essa lista poderia estender-se por páginas, todavia, o importante é destacar que este "pacote" de cultura nacional é crucial para que o povo possa identificar-se e ter um sentimento de pertença a esta nação e, se possível, poder ufanar-se dela.

O mais elementar na construção de uma cultura nacional é possuir um herói libertador. Simón Bolívar foi consagrado herói-mito-libertador em várias nações sul-americanas, sendo que em algumas delas ele nunca esteve, mas, mesmo assim, ele foi elevado à categoria de herói nacional pela ausência de algum outro autóctone. No caso do Brasil, Tiradentes foi sagrado herói nacional somente depois da proclamação da República por necessidade de justificar a deposição do Imperador D. Pedro II, de certa maneira ainda considerado um estrangeiro que governava o Brasil. Tiradentes era o elemento local que faltava para o brasil ser Brasil. Convém lembrar que nosso "mártir da independência" não portou influência moral alguma à época que antecedeu e sucedeu a independência do Brasil.

2. Esta é a proposta de identidade elaborada quase três séculos mais tarde por Gilberto Freyre.

Se falta algum desses elementos, cria-se – como sempre se fez na história da humanidade. A própria Inglaterra criou seu mito fundacional, para justificar a origem da nação inglesa. E se ainda falta nacionalismo ou algum outro elemento para unir o povo, "inventa-se" um inimigo externo comum. Dessa maneira, o povo é facilmente unido e é capaz de dar apoio ao pior dos ditadores.

Contudo, segundo Ernst Renan (1990, p. 19), o princípio espiritual da unidade de uma nação constitui na posse em comum de um rico legado de memórias, no desejo de viver em conjunto e na vontade de perpetuar, de uma forma indivisível, a herança que se recebeu.

Renato Ortiz (1994), por sua vez, argumenta que o modelo de identidade nacional, criado no final do século XIX pela geração de 1870 (embasado na "raça" e no meio geográfico), teria desenvolvido em nós brasileiros um sentimento de contrariedade pela própria identidade. Isso porque, enquanto em outros países a identidade nacional fora construída tendo como referência a superioridade do povo, o passado esplêndido ou a língua, no Brasil, os modelos de identidade estavam baseados na "raça", que na época era considerada inferior, e no clima, que constituía pessoas indolentes e com pouca vocação ao trabalho e à racionalidade, prevalecendo, segundo Sérgio Buarque de Holanda (1936), a cordialidade e os laços de família e simpatia.

Nossa identidade fora, dessarte, construída em bases consideradas negativas, o que teria gerado em nós, segundo Darcy Ribeiro e Bresciani, o sentimento de incompletude: "[...] o povo brasileiro seria ainda um por vir a ser, sempre colocado no futuro, um projeto, [...] homens e mulheres inacabados." (Bresciani, 2007, p. 12, *apud* Andrade, 2010), ou ainda, conforme celebremente posto por Stefan Zweig (1941), "um país do futuro".

Conquanto, Ortiz relança o debate sobre a busca da identidade nacional. Para o autor, esse não é o verdadeiro debate. E ele o reintroduz pelo seu reverso:

> a procura de uma "identidade brasileira" ou de uma "memória" brasileira que seja sua essência verdadeira é um falso problema. [...] a pergunta fundamental seria: quem é o artífice desta identidade e desta memória que se querem nacionais? A que grupos sociais elas se vinculam e a que interesses elas servem (Ortiz, 1994, p. 139)?

Tal advertência é crucial ao se estudar a identidade nacional e a formação desta identidade. Há de se manter uma postura intelectual crítica para perceber que, na maior parte das vezes, o povo é transformado em massa de manobra com a finalidade de representar e defender interesses de um grupo. A massa é condicionada pelos meios de comunicação – fenômeno típico dos tempos hodiernos –, por meio da apresentação e representação das notícias ou da realidade baseada em um ponto

de vista de seu interesse, a pensar e a agir de tal maneira, conforme sua agenda, vantagens e conveniências.

Em suma, são múltiplos os elementos da cultura nacional que constroem uma identidade nacional. E, consoante crivo da análise sócio-historiográfica facilmente, percebe-se que a máxima de Anderson (que uma nação é "uma comunidade imaginada") é sobejamente verdadeira. Portanto, identidade nacional é tudo aquilo que distingue um povo de outro, que pode ser suas experiências, seus traumas, seu idioma, suas culturas, em síntese, tudo o que dá significado a um povo.

A seguir, nos detemos nos autores que pensam que a identidade nacional brasileira deve ser forjada com fundamento em um Estado forte e centralizador.

3 O PENSAMENTO AUTORITÁRIO BRASILEIRO

Por advogar um Estado forte, que primasse pela centralização do poder e pela imposição da lei e da ordem em todo o território nacional, diversos autores são categorizados no rol do pensamento autoritário brasileiro. Fazem parte desse elenco: Alberto Torres, Oliveira Viana, Oliveira do Amaral e Francisco Campos. Iremos, contudo, nos ater apenas nos dois primeiros autores. Suas obras seminais são citadas na sequência de seus nomes, bem como o ano de sua primeira publicação.

3.1 Alberto Torres (1865-1917): *O problema nacional* (1914) e *A organização nacional* (1914)

Esse autor discute a desorganização e a identidade nacional; critica o modelo de federalismo adotado no Brasil (modelo federalista dos Estados Unidos sem os devidos ajustes, segundo o autor) e a importação de instituições políticas incompatíveis com nossa realidade.

Torres afirma que o caráter nacional foi formado por sua colonização, a escravidão e a indolência (vícios, corrupção...); defende o papel fundamental do Estado na construção da nação e na organização nacional em função das mazelas do regime político da República Velha: oligarquias, coronelismo, atraso, entre outros, que são frutos de nossa desorganização. Defende, portanto, reorganizar a sociedade via intervenção do Estado, pois só este tinha condições de conduzir programas de âmbito nacional.

Em *A organização nacional* recomenda revisar a Constituição de 1891, propondo o fortalecimento da União e o enfraquecimento dos estados federados. Essa Constituição não permite a instalação de um Estado legal-burocrático weberiano. O Estado, a partir da esfera federal, deveria organizar o país, segundo Torres.

Para esse autor, o federalismo com sua descentralização vigente à época, na qual os estados tinham mais autonomia, desvirtuou-se no coronelismo, no qual os

municípios são dominados por interesses privados na ausência do Estado nacional. Nesse caso, havia uma aliança entre coronéis (lideranças locais) e governadores.

Na obra de Torres é patente a ausência da temática democrática. No pensamento autoritário, o Estado via a sociedade como amorfa, incapaz de se organizar. Pensa o Estado nacional como espaço forte, sem cidadania e sem educação para as massas. Era um Estado excludente, mas protetor, com concentração de renda e exclusão social. Essas convicções de Torres foram incorporadas na vida política por Getúlio Vargas.

A era Vargas caracterizou-se pela preocupação de construção da Nação, forte e unificada. E o projeto de unificação da Nação, ora fragmentada, tinha na escola o seu grande vetor de propagação da cultura nacional e o civismo, principalmente com o uso exclusivo da língua portuguesa. Tenta-se, por decreto do governo Vargas, extinguir os guetos de imigrantes e trazê-los à integração.

O discurso de Alberto Torres sobre os imigrantes exalta o espírito empreendedor apenas dos alemães, excluindo outras etnias e os negros. A elite política brasileira queria o imigrante para povoar, embranquecer a população e produzir. Os imigrantes, por sua vez, queriam reproduzir um pedaço de seu país de origem em solo brasileiro.

3.2 Oliveira Vianna (1883-1951): *Populações Meridionais do Brasil: populações do centro-sul* (1920), *Evolução do povo brasileiro* (1923)

Segundo Ricupero (2008), este autor é racista e autoritário; reflete o reacionarismo da classe dominante brasileira da época, o pensamento autoritário da Velha República e conservador do Império.

Oliveira Vianna, influenciado pela Escola de Sociologia de Fréderic Le Play, elaborou a construção de tipos regionais com base em fatos sociais "populações rurais do centro-sul". Do mesmo modo, influenciado pela psicologia social de Gustave Le Bom, obsorveu a ideia da existência de alma da raça ou caráter nacional: as raças não se distinguem tanto pelas características físicas, mas pelos traços psicológicos, havendo uma hierarquia entre elas. Assim, justificava-se que era possível 60 mil ingleses dominar 250 milhões de indianos durante o período colonial sobre a Índia.

Em *Evolução do povo brasileiro*, Oliveira Vianna aceita a crença no protagonismo da raça ariana (ideias da antropologia física de Vacher de Lapouge). O autor também critica a constituição da Velha República (de 1891): "idealismo utópico ou constitucional" pelo fato de os liberais desejarem adotar instituições estrangeiras sem mostrarem preocupação em se adequar às condições brasileiras. Para ele, medidas como a descentralização, em vez de gerarem o *self-government* à americana, favoreceriam o poder dos caudilhos.

Objetivo de sua obra, segundo Ricupero (2008), seria o de "ressaltar o quanto somos distintos dos outros povos". Critica também a elite intelectual por absorver as ideias norte-americanas e europeias.

Neste sucinto apanhado, verificamos que tanto Alberto Torres quanto Oliveira Viana são caracterizados como autores do pensamento autoritário brasileiro porque defendiam um Estado centralizador e forte, e que esse Estado possuísse uma administração centralizadora e de alcance nacional, coibindo o poder dos coronéis locais. Do mesmo modo, rechaçavam as ideias da política liberal vindas dos Estados Unidos e da Europa, pois o Brasil, devido suas características *sui generis* (povo, escravatura, clima e relevo) não estava pronto para absorver e implementar tais ideias.

Tanto Alberto Torres quanto Oliveira Viana, e mais adiante veremos também em Nestor Duarte, concordam que "*não temos um povo*". Para explicar o Brasil e sua identidade, tem-se que recorrer ao seu passado sem a formação de um povo. Também não se consegue explicar no Brasil a formação de uma burguesia e proletariado, conforme postula Oliveira Viana. Ou seja, não temos povo porque não temos formação de classes, não há uma sociedade orgânica (há uma "inorganicidade"). Não há uma coesão nacional; há uma sociedade sem laços de solidariedade.

A inorganicidade, segundo esses autores, provém de vários fatores: importação de instituições sem levar em conta nossa realidade que é a de um país com riquezas naturais que não são exploradas racionalmente, predominância étnica com negros e mestiços, características coloniais (grandes fazendas com mão de obra escrava), dimensões continentais, fragilidade do Estado no Brasil e falta de consciência cívica nacional. Países colonizados demandam um Estado com papel mais ativo para organizar a sociedade e a criação de um povo.

Passaremos, a seguir, na seção 4, a uma sucinta análise da contribuição de outros autores clássicos conhecidos como intérpretes do Brasil.

4 INTÉRPRETES DO BRASIL

Nesta seção nos detemos sobre os outros autores considerados clássicos intérpretes do Brasil no âmbito político, social e econômico. São autores que nos ajudam a compreender e explicar o funcionamento das instituições, relações sociopolítico-econômicas, enfim o funcionamento da sociedade e do Estado brasileiro. Não são abordadas todas as obras desses autores, mas apenas aquelas que julgamos mais significativas para este estudo, que tem como seu fio condutor a compreensão da identidade brasileira. Da mesma forma, as obras mencionadas não são expostas em profundidade, apenas alguns elementos são destacados. Nesta seção abordamos Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Florestan Fernandes.

4.1 Gilberto Freyre (1900-1987): *Casa-Grande e Senzala (1933)*

Gilberto Freyre busca um mito explicativo para o Brasil e brasileiros e apresenta uma visão otimista do país. Para esse autor, a identidade brasileira está na miscigenação das raças: branco, negro e índio. Freyre destaca a primazia da família na colonização por meio do patriarcalismo. Latifúndio e patriarcalismo são os fatos empírico-teóricos que dão unidade ao Brasil: a casa grande seria um pequeno mundo autossuficiente. O autor avalia que a miscigenação já vinha de Portugal com o exemplo dos mouros e dos judeus. E aconteceu no Brasil uma adaptação luso-tropical.

Segundo Jessé Souza (2010), Freyre interpreta e dá significado ao encontro das raças e culturas como resposta ao racismo que imperava na década de 1920. A mestiçagem era considerada como raça inferior, não tendo as qualidades dos brancos, nem dos negros puros (que era o caso nos Estados Unidos). Raça ganha, em Freyre, o significado de cultura e o encontro cultural passa a ser uma virtude nacional. Sabe que o Brasil não pode competir com os Estados Unidos em racionalidade e produtividade, por isso, Freyre ressalta as virtudes da pré-modernidade: cordialidade, sentimento e calor humano. Ele constrói esse mito em contraposição à modernidade do mundo desenvolvido: a "emocionalidade" *versus* a racionalidade, ou seja, o que os Estados Unidos não sabem fazer: a integração racial, uma singularidade absoluta brasileira (Souza, 2010).

Dessa forma, *Casa Grande e Senzala* influencia a intelectualidade brasileira e ganha o mundo com o mito da democracia racial. Esse mito foi erguido por meio de uma história convincente, ia ao encontro dos interesses de Getúlio Vargas que promoveu o carnaval no Rio de Janeiro, onde se ensinava esse mito nas escolas. E, assim, tornou-se leitura sociológica do Brasil.

Florestan Fernandes e Roger Bastide, por sua vez, nas décadas de 1950-1960 trabalham para desmitificar a ideologia da democracia racial contida na obra de Freyre. Para estes, tratava-se de um convívio pretensamente harmonioso entre brancos, negros e índios, mas era, sobretudo, regido por relações de poder.

Carlos Guilherme Mota problematiza a obra de Freyre e identifica nela uma verdadeira cristalização da ideologia da cultura brasileira; sugere a existência de um caráter brasileiro que eclipsaria "as contradições de classe, e mesmo de raça" (Mota, 1990, p. 47).

4.2 Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982): *Raízes do Brasil* (1936)

Buarque de Holanda apresenta uma visão otimista, liberal-conservadora e weberiana sobre o Brasil. Estudou em Berlim e trouxe as ideias do tipo-ideal de poder burocrático, no qual deveria ser regido pela impessoalidade, competência técnica e meritocracia, separação entre propriedade e administração, com o fim de racionalizar

e otimizar a atuação do Estado, ancorado na formalização, divisão do trabalho e hierarquia (Weber, 2002).

O autor realiza sua análise contrastando os princípios de burocracia de Max Weber e de democracia propostos por Jeremy Bentham (1979), regido pelo princípio da "maior felicidade para o maior número de pessoas", com a realidade brasileira. Em primeiro lugar, ressalta o tradicional personalismo, do qual provém a frouxidão das instituições e a falta de coesão social, além da ausência do princípio de hierarquia e a exaltação do prestígio pessoal com relação ao privilégio (Ricupero, 2008).

Com respeito à família patriarcal, conceito central em Freyre, Holanda identifica na família o único setor da vida brasileira cuja autoridade, a do pai, não fora questionada. Contudo, essa autoridade do patriarca ultrapassava a esfera doméstica e estendia-se ao domínio público, não respeitando a hierarquia das instituições estabelecidas, o que, para o autor, tratava-se de "uma invasão do público pelo privado" (Holanda, 2004, p. 89). Esse comportamento patriarcal e personalista, segundo Holanda, dificultaria o estabelecimento do Estado democrático e mesmo de qualquer Estado no Brasil, sendo contrário ao princípio básico da democracia liberal de Bentham e de burocracia de Weber.

Para Holanda, a família segue o princípio do amor e "amar alguém é amá-lo mais do que aos outros" (*ibidem*, p. 156). Essa parcialidade que o meio doméstico estimula, seria incompatível com a atitude imparcial diante dos cidadãos, implícita na democracia liberal. Há oposição entre privilégios pessoais e exigências abstratas, que se materializa pelo funcionário patrimonial *versus* o puro burocrata.

Seu principal conceito na obra é o de "homem cordial". Esse homem é regido pelo coração, ou seja, pelos sentimentos de amor e ódio: homens que obedecem aos imperativos do coração e não às normas impessoais e abstratas, sendo, assim, muito difícil de estabelecer ordem pública e democracia (Ricupero, 2008, p. 115).

Antônio Cândido, no Prefácio de *Raízes do Brasil* de 1967, assim define o "homem cordial" de Buarque de Holanda:

> Formado nos quadros da estrutura familiar, o brasileiro recebeu o peso das "relações de simpatia", que dificultam a incorporação normal de outros agrupamentos. Por isso, não acha agradáveis as relações impessoais, características do Estado, procurando reduzi-las ao padrão pessoal e afetivo. Onde pese a família, sobretudo em seu molde tradicional, dificilmente se forma a sociedade urbana de tipo moderno. [...] O "homem Cordial" não pressupõe bondade, mas somente o predomínio dos comportamentos de aparência afetiva, inclusive suas manifestações externas, não necessariamente sinceras nem profundas, que se opõem aos ritualismos da polidez (Cândido, 1967, p. 16-17).

Por sua vez, o próprio autor assim define seu conceito: "Um traço definido do caráter brasileiro, no qual permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal" (Holanda, 2004, p. 146-147). O homem cordial tem dificuldade para compreender a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público, por isso, é patrimonialista, preferindo o favoritismo e o "jeitinho", tendo aversão à impessoalidade; tem dificuldade de viver só, pois o convívio social o liberta.

No domínio linguístico há forte presença do diminutivo (*-inho*) e a omissão do nome de família no trato. "Homem cordial" ficou associado à concepção do brasileiro típico, como gentil, hospitaleiro e pacífico, mas o autor alerta para as consequências negativas quando se refere ao trato da coisa pública. Nesse sentido, o pesquisador Bernardo Ricupero afirma: "Sérgio Buarque de Holanda considera que as relações pessoa a pessoa, primárias, criam empecilhos para se ter uma ordem social mais impessoal e racional e, ainda mais sério, para a constituição de uma democracia no país" (Ricupero, 2008, p. 122).

A partir do acontecimento da Abolição, Sérgio Buarque vê uma certa compatibilidade entre a democracia e a formação social brasileira, incluindo a hierarquia racional. Contudo, critica o pensamento autoritário de Alberto Torres e Oliveira Vianna: "O despotismo condiz mal com a doçura de nosso gênio" (Holanda, 2004, p. 142).

4.3 Raymundo Faoro (1925-2003): *Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro (1958)*

Raymundo Faoro analisa as origens da corrupção, da burocracia e do estamento burocrático brasileiro de acordo com a formação do Estado nacional português, de onde foram transpostos o modo de funcionamento e a estrutura do Estado brasileiro. Usa conceitos weberianos, como estamento e burocracia e ressalta que o Estado patrimonialista estamental está presente na origem de nossa formação política, ou seja, desde os primórdios de Portugal. Em sua obra demonstra que é o tipo de Estado que define o tipo de elite.

Portugal, o primeiro Estado-nação europeu, já nasce e constitui-se como Estado patrimonialista, no qual o rei detém a maior parte das terras e não separa os seus negócios privados e os do Estado. O rei controla a atividade econômica e dá concessões para quem deseja realizar atividades comerciais e concede terras (capitanias, sesmarias) com controle centralizado das atividades econômicas, o que se diferencia de uma sociedade feudal. Assim, o Brasil constitui-se, em sua identidade, desde os primórdios, sob o domínio patrimonialista.

Conforme Faoro, o que se forma deste patrimonialismo é o estamento: uma camada social formada por indivíduos que possuem funções a executar dadas

pelo rei. Não é classe, nem elite política, mas uma burocracia estamental, formada por aqueles que administram e cobram impostos. Desse modo, não se formou no Brasil um capitalismo moderno, mas um capitalismo político, no qual o Estado (o rei) controlava as atividades econômicas.

Somente a partir da industrialização dos anos de 1930, o Estado torna-se responsável por identificar as necessidades de infraestrutura, bem como buscar recursos. O Estado também torna-se empresário com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Petrobras. Contudo, o capitalismo de Estado (ou capitalismo político) é incompatível com o capitalismo moderno, segundo Faoro.

Com relação à burocracia moderna weberiana, a gestão sai das mãos dos indivíduos privados e passa a uma burocracia desligada dos interesses privados. Faoro afirma que em Portugal e no Brasil não houve essa separação, mesmo com o processo de industrialização dos anos de 1930.

O estamento não é homogêneo e não é uma camada homogênea: são pessoas recrutadas pelo rei de diferentes classes. O que elas têm em comum é a lealdade ao rei e a honra. O estamento tem interesse próprio, que é o aumento das rendas. Estas são repassadas ao rei e parte permanece com seus membros; é uma camada social que se alimenta do Estado patrimonialista.

Como o estamento não é homogêneo em termos de classe, o Estado não representa os interesses de uma classe, para o autor. O Estado não é controlado por uma classe ou ordem privada, nem consegue alcançar autonomia. Não obstante, o Estado é maior e se sobrepõe à sociedade, dificultando a formação de classes.

O Brasil, para Faoro, conviveu com um Estado patrimonialista estamental (em detrimento ao desenvolvimento de classes e da democracia), tendo caráter autoritário e monopolizador do poder político, impossibilitando o aparecimento de uma verdadeira democracia, mas possibilitando o aparecimento de líderes populistas que dominaram as massas ao seu interesse.

4.4 Florestan Fernandes: *A revolução burguesa no Brasil* (1974)

A grande questão para Florestan (já posta em suas obras anteriores) é a democracia em uma sociedade capitalista e na obra em tela, ele se propõe a estudar o "modelo autocrático burguês de desenvolvimento capitalista" no Brasil a partir de dois níveis: estrutural (dependência externa ou capitalismo dependente, em uma dupla articulação: interna e externa) e histórico (a realidade concreta viva pelos agentes políticos, econômicos e sociais ou seja, "a realização efetiva das relações de classe"). Esse modelo, conforme explica o autor, apropria-se de elementos arcaicos, transportando o passado ao presente: "a ordem social moderna no Brasil não é democrática e aberta senão

para alguns; ou seja, a burguesia não realiza a revolução burguesa, não universaliza a igualdade" (Fernandes, 1976, p. 168). E continua (já ao final de sua obra):

> as classes burguesas não querem (e não podem, sem destruir-se) abrir mão: das próprias vantagens e privilégios; dos controles de que dispõem sobre si mesmas, como e enquanto classes; e dos controles de que dispõem sobre as classes operárias, as massas populares e as bases nacionais das estruturas de poder;
>
> As vantagens e privilégios estão na raiz de tudo, pois se as classes burguesas realmente "abrissem" a ordem econômica, social e política perderiam, de uma vez, qualquer possibilidade de manter o capitalismo e preservar a intima associação existente entre dominação burguesa e monopolização do poder estatal pelos estratos hegemônicos da burguesia (*ibidem*, p. 363-364).

Em Florestan Fernandes descortinamos que uma nação não aparece ou não se forma de uma hora para outra; ela se constitui lentamente, numa trajetória de zigue-zagues (*ibidem*, p. 27), por isso justifica-se sua análise de longa escala, a partir do Brasil Colônia, para se ter condições de compreender o Brasil hodierno. O autor aponta quatro fatores constitutivos das transformações ocorridas no Brasil, como ocorre a seguir.

1) de caráter histórico e por meio de um processo político: as implicações socioeconômicas da Independência, que foi a primeira grande revolução social que se operou no Brasil, pois marca o fim da era colonial e o início da sociedade nacional (*ibidem*, p. 31), bem como a absorção das ideias liberais pela elite naquilo que lhes interessava. Contudo, não chega a constituir-se em um processo revolucionário, pois houve apenas mudança no estatuto jurídico-político e nada modificando seu substrato material, social e moral, incluindo a manutenção do sistema escravista, que se perpetuaria até a consolidação do fazendeiro de café e o surgimento do imigrante, pois os agentes burgueses organizam-se mais como estamentos do que como classe.

2) e 3) dois tipos humanos: o fazendeiro de café e o imigrante, figuras centrais das grandes transformações dos panoramas socioeconômico e político, marca também a introdução do trabalho assalariado.

4) um processo econômico: "mudanças do padrão de relação dos capitais internacionais com a organização da economia interna" (*ibidem*, p. 30), constituindo um capitalismo dependente.

Na sua análise, Florestan esclarece que no Império e na República a sociedade civil ficara subsumida aos estamentos sociais dominantes, ou estamentos senhoriais. A maior parte da população excluída da sociedade civil. O domínio senhorial, isolado no período colonial, alcança o poder político na Monarquia Constitucional e na República (*ibidem*, p. 40). Com a Independência, acontece a passagem da sociedade colonial à nacional sob a influência do liberalismo, com suas palavras de ordem:

"liberdade", "igualdade", "progresso", "opinião pública", o que causa problema e desequilíbrio, pois a elite conservadora no poder, o estamento dominante e a ordem legal instituída (Constituição) sob o modelo ideal de um Estado nacional liberal, resultou em um Estado reduzido à condição de cativo da sociedade civil, e o governo em meio de dominação estamental (*ibidem*, p. 44).

Esses processos histórico-político-sociais trazem à tona a ordem econômica competitiva, mas não desimpediram inteiramente as potencialidades da racionalidade burguesa, caracterizado pela coexistência do arcaico com o moderno ou pelo processo que o autor chama de "capitalismo dependente", ou seja, associação da burguesia com o capital internacional, bem como a monopolização do Estado pela burguesia estaria, para Florestan, na base do modelo autocrático, que ele chama de "democracia restrita" que marca o século XX brasileiro. A revolução burguesa, portanto, acontece de forma parcial: transformação do capitalismo, mas não uma revolução nacional e democrática, não havendo ruptura com o passado.

A revolução burguesa assumiu, portanto, uma forma conservadora, a partir de uma coalizão entre as elites modernas e as tradicionais. Para o autor, a democracia é intrínseca à própria natureza do capitalismo, e, se a elite capitalista nacional não realiza a democracia moderna, então passa a ser do operariado a missão da sua realização.

A convicção de Fernandes sobre a não abertura universal da igualdade vem-se formando desde sua obra *A integração do negro na sociedade de classes,* de 1964, na qual revela sua descrença no que diz respeito à suplantação da marginalização social do negro. Para o autor, impera a ausência de direitos fora dos setores sociais dominantes.

A seguir, ampliamos o leque de autores e abordamos outros que deram seu aporte valioso para compreender o Brasil e desnudaram sua identidade sendo forjada na dura realidade dos fenômenos políticos e sociais.

5 OUTROS INTÉRPRETES DO BRASIL

Nesta seção abordamos outros autores que deram uma contribuição no âmbito sociopolítico para compreender e explicar o funcionamento das instituições, relações sociopolítico-econômicas, enfim o funcionamento da sociedade e do Estado brasileiro. Não são mencionadas todas as obras desses autores, mas apenas aquelas que julgamos mais significativas para este estudo, que tem como seu fio condutor a compreensão da identidade brasileira. Da mesma forma, como anteriormente, as obras mencionadas não são expostas em profundidade, apenas alguns elementos são destacados. A pluralidade dos autores e seus temas de estudo justificam-se pela intenção proposital de aportar a esse estudo a complexidade da realidade brasileira e da formação de sua identidade. A diversidade desses autores proporciona uma melhor, mais adequada e rica compreensão do Brasil. Nessa seção destacamos Nestor Duarte, Victor Nunes Leal, Gláucio Soares, Simon Schwartzmann e Jessé Souza.

5.1 Nestor Duarte (1902-1970): *Ordem privada e organização política* (1939) e *Reforma Agrária* (1953)

Nestor Duarte, contrariamente a Faoro, sustenta que o Brasil tinha características feudais e, como resultado do nosso feudalismo, não houve desenvolvimento de um povo político no país. Este autor entende *povo político* como identidade de consciência política, cidadania, educação e experiência histórica. A educação formal, para Duarte, teria condições para desenvolver a noção de povo político, mas também seria necessária a experiência histórica, que seria a participação em revoluções e em reivindicações políticas, tendo o povo como parte ativa.

O autor ressalta que o principal fator para que não houvesse povo político foi o predomínio da ordem privada sobre o político, incluindo predomínio da grande propriedade sobre o Estado. O Estado é fragilizado por sua captura pela ordem privada, conformando-se aos interesses desta. Nessa ordem, a família extensa também tinha seu papel, sendo suas funções, além de ser procriadora (o que possibilitou a autonomia ao proprietário rural pela geração de mão de obra), exercia funções política e econômica.

Com relação à reforma agrária, tema de sua segunda obra, o autor averigua que a grande propriedade persiste na República Velha, mantendo o poder dos grandes proprietários rurais da época do Império. Se a reforma agrária tivesse sido realizada após a Independência, o resultado e o desenvolvimento teriam sido outros (Duarte, 1953).

Duarte previu a reforma agrária para terras próximas aos centros urbanos. As casas não deveriam ficar isoladas ou dispersas, mas em vilas para que houvesse socialização, solidariedade e a formação do povo político. Nesse sentido, mais tarde Osnir Dombrowski (1998) e José Murilo de Carvalho (2000) observarão que houve transposição da família portuguesa ao Brasil, fenômeno que estes autores chamam de Iberismo: um povo pouco afeito às atividades políticas, povo particularista (muito centrado no seu próprio interesse), comunal e fragmentado. Isso explica, segundo esses autores, o isolamento das propriedades e a falta de laços ou comunicação entre as propriedades. Acrescentamos que essas características certamente contribuíram para a não formação de um povo político.

Nestor Duarte pergunta-se por que não há no Brasil cidadania como na França ou na Inglaterra. Responde que é pelo fato do predomínio da ordem privada sobre o público que fortalece a família. A propriedade era passada do pai ao filho primogênito sem haver divisão. A predominância da ordem privada não permitiu o estabelecimento de uma classe média, havendo pouco mais que senhores e escravos. A classe média não se forma pelo modelo de grande propriedade que não estabelece os trabalhadores na propriedade; estes são quase nômades.

5.2 Victor Nunes Leal (1914-1985): *Coronelismo, enxada e voto* (1949)

Para Victor Nunes Leal, o coronelismo – fenômeno fundamental para compreender a identidade político-social brasileira, especialmente no que tange à subserviência e à subcidadania – é típico da República Velha (1889-1930) e "é o resultado de uma combinação entre o arcaico e o moderno do processo histórico brasileiro" (Leal, 2012, p. 43). Trata-se de um tipo de relação de dependência entre coronéis e trabalhadores rurais, fenômeno que se explica dentro da política dos governadores e descentralização aportada pela constituição de 1891. Esta traz duas mudanças importantes: *i)* as atribuições dos municípios: maior autonomia em detrimento da união; os municípios passam a ter maiores atribuições, mas com os mesmos recursos. Nessas condições, aumenta-se a importância dos chefes locais (coronéis) junto à população e junto ao governador (se for do mesmo partido); *ii)* os trabalhadores rurais passam a ter direito de voto e, com isso, tornam-se massa de manobra no jogo político. Os trabalhadores rurais não dão importância ao voto, pois sabem que seu voto não modifica nada.

Na prática, os municípios vivem uma autonomia extralegal: recursos são apropriados pelos mandatários e, por vezes, utilizados para fins eleitorais. São os coronéis que mobilizam "seus rebanhos eleitorais". Os coronéis vão buscar "seus eleitores" nas fazendas e fornecem transporte, alimentação e eventualmente hospedagem e vestimentas. Fazem uso de recursos públicos, com a construção de obras (estradas, pontes etc.) e a manipulação eleitoral.

O voto não era secreto e o coronel exerce poder discricionário sobre a vida dessas pessoas. O voto universal representa uma incerteza no resultado do processo eleitoral. Para trazer de volta a certeza ao processo, "trava-se" a cidadania. Nesse contexto, o voto é estratégico, pois a quantidade de voto dá uma medida do poder do coronel e este os usa como poder de barganha. Assim, na camada inferior há uma relação de dominação e na camada superior, das elites políticas, há uma relação de negociação. O voto não é importante para a camada inferior, pois quem ele vota não o representa, de acordo com esse sistema de coronelismo.

O coronelismo é um sistema de reciprocidade, no qual os coronéis (nível local) dão apoio ao governador e este ao presidente. Do mesmo modo, o presidente da República precisa do apoio do governador e este depende do apoio dos coronéis locais. O governador não consegue ganhar uma eleição ou fazer algo nos municípios sem passar pelos coronéis. Os coronéis usam os votos da população que têm para negociar poder, verbas e recursos junto aos governadores. O coronel é o benfeitor desses indivíduos, pois presta serviços: providencia consulta médica, empresta dinheiro, obtém crédito, entre outras benesses. Assim, o coronel preenche funções que deveriam ser realizadas pelo poder público, mas que não existem pelo fato da "rarefação do poder público". Portanto, é natural votar no candidato que o coronel indicar.

À medida que prevalece a grande propriedade e o isolamento, persiste a força do coronel. Contudo, o aparecimento do rádio quebra aos poucos esse isolamento. Mesmo com a decadência econômica das grandes propriedades e com a industrialização a partir dos anos 1930, o poder dos coronéis permanece, pois a grande propriedade continua indivisível.

Geralmente os coronéis são grandes proprietários rurais decadentes. A decadência econômica dos coronéis leva-os a uma sobrevida por meio da manipulação política. Apesar de decadentes, eles são vistos ainda como "ricos" pela população pobre e trabalhadores rurais. O coronelismo é um sistema de dominação dupla: do governador sobre o coronel e do coronel sobre os colonos, meeiros, parceiros e pequeno proprietário.

O coronelismo, em uma interpretação sociológica weberiana, é um fenômeno de liderança política tradicional que envolve barganha e liderança. Quando Estado se moderniza, o coronelismo tende a acabar. Quando as relações se modernizam, há uma estrutura de classes mais sofisticadas e menos espaço aos "favores" na política. Assim, a obra de Victor Nunes Leal é peça-chave para interpretar o Brasil e sua evolução sociopolítica e econômica.

5.3 Gláucio Ary Dillon Soares: *A Democracia Interrompida* (2001)

A obra de Gláucio Soares é peça importante para estudar o fenômeno da autoridade no desenvolvimento sociopolítico brasileiro e compreender o caráter identitário de submissão fatalística do povo brasileiro do interior com pouca educação formal. Selecionamos algumas passagens de sua obra na qual o autor distingue duas dimensões da autoridade tradicional weberiana:

1) A autoridade tradicional na sua dimensão sagrada. Segundo Weber:

> A autoridade tradicional se baseia na fé na natureza sagrada da ordem social e de suas prerrogativas como existiam nos tempos de outrora. A autoridade patriarcal representa seu tipo puro. O corpo político é baseado em relações comuns: o homem que domina é o "senhor" que governa "súditos" obedientes. O povo obedece ao senhor pessoalmente, pois, tradicionalmente, sua dignidade é reverenciada; a obediência baseia-se na devoção. As ordens são essencialmente impostas pela tradição.
>
> O sistema de autoridade na política do atraso se encaixa nessa descrição. Tanto a ordem social como o direito não questionado dos proprietários à propriedade, ao *status*, à autoridade e ao poder demonstram isso. A Igreja, obviamente, não apoiava a ordem existente *per se*, mas contribuía para a sua manutenção pela sua forte oposição a ideologias que pudessem causar mudanças revolucionárias ou qualquer espécie de mudança radical (Soares, 2001, p. 276-277).

2) A autoridade tradicional na sua dimensão sagrada e de fatalismo:

> O sistema social tradicional – do qual a Igreja, antes do Vaticano II, era parte – cooptava os membros das classes dominantes por meio de um simbolismo paternalista. O proprietário tinha, frequentemente, funções paternalistas; batizava os filhos dos lavradores e, como padrinho, dava recompensas "extras" ao lavrador. Este tinha um nível tão baixo de aspirações que ficava profundamente agradecido e sentia-se devedor quando sua filha pequena recebia uma boneca do homem que lhe pagava menos do que o salário mínimo; considerava a pobreza um fato natural e não tinha nenhuma aspiração maior. F.P.R., lavrador numa fazenda de Minas Gerais, estado incluído no Brasil subdesenvolvido, disse numa entrevista: "*a genti tem qui trabaiá pruque bem mesmo a genti num fica, u qui farta é ficá velho, si Deus ajuda, u sinhô num acha qui tá certo? As veis tem genti qui ganha a sorte grande mas perde tudo".*
>
> E referindo-se a possibilidade de enganar o patrão, quando lhe perguntaram qual sua opinião sobre um bom trabalhador, o lavrador afirmou: "*Enganá u patrão é mesmo qui enganá Deus, aqui eu tenho 14 anos, nunca dei bolo em ninguém, aprendi na isperiência e pelo poder de Deus. Os pobre tem qui ajudá u patrão, sinão eles é qui perde*" (*idem*).

Essa narrativa, embora trágico-fatalista, é importante para ilustrar o vínculo do povo com seus patrões em um ambiente sem a educação formal, marcado pela relação de dádiva, submissão, alienação, sem nenhuma consciência de povo, de justiça e de cidadania.

5.4 Simon Schwartzman: *Bases do Autoritarismo Brasileiro* (1975)

Simon Schwartzman não se refere ao regime político autoritário de 1964-1985. Trata-se de uma análise de um padrão de relação política e de configuração de Estado e sociedade no Brasil; não de uma disposição autoritária, mas de um padrão de relação política entre Estado e sociedade brasileira. Nesse sentido, segundo o autor, os industriais brasileiros não estabeleceram um projeto ou política de desenvolvimento industrial e não se preocupavam com o desenvolvimento nacional, ao contrário, dependiam dos favores particulares do governo e, a este, deveriam dar demonstrações contínuas de lealdade e apoio (Schwartzman, 1975, p. 148).

O cerne de sua obra está em distinguir a matriz autoritária e a democrática. Na matriz autoritária, Schwartzman afirma que o Estado domina a sociedade. Nessa matriz, a sociedade deve ser una, inteira, sem conflitos. A sociedade não possui controle sobre a burocracia, esta ganha força. Já na matriz democrática, a sociedade possui conflitos, interesses e tem partidos. Há controle sobre a burocracia.

Conforme o autor, no Brasil, não há representação, mas, sim, cooptação; logo, autoritarismo, sem a organização burocrático-legal-racional. Não há movimento da sociedade para o Estado, mas do Estado para a sociedade pelo patrimonialismo.

Há uma burocracia que é "dona" do Estado, um estamento burocrático que controla o Estado. A esfera pública está "colonizada" pelos interesses privados daqueles que controlam o Estado, ao contrário do que ensinou Weber. Para este, o que caracteriza o Estado moderno é a separação do público e do privado.

5.5 Jessé Souza (1950-): *A Construção Social da Subcidadania* (2006)

Jessé Souza estuda as sociedades periféricas e a exclusão social e investiga "A naturalização da desigualdade" e "As causas não econômicas da desigualdade social brasileira". As desigualdades e a violência já não chocam mais. Por isso, é oportuno o alerta de Souza sobre a naturalização das desigualdades, como se fossem normais tanta desigualdade ou que fossem frutos de relações socioeconômicas "justas", e sobre a pretensa harmonia e pacificação social que mascaram relações de dominação e violência.

O autor considera frágil a teoria que explica o Brasil e os brasileiros, como personalismo e patrimonialismo, construída com fundamento no mito nacional de Gilberto Freyre (empregado politicamente por Getúlio Vargas) para que os brasileiros pudessem se perceber como um povo e que pudessem unir todos em torno destas características: caloroso, hospitaleiro, emotivo, enfim, uma democracia racial.

Todavia, Jessé Souza objeta que a crítica ao patrimonialismo ou à corrupção é uma crítica burguesa, pois não quer ver a estrutura de exclusão provocada pelo mercado. O patrimonialismo é uma justificativa perfeita, segundo o autor, pois coloca a culpa no Estado, tirando a responsabilidade de si e, mesmo também, a colocando nos excluídos, que são incapazes de se integrarem a uma economia capitalista de mercado. A classe capitalista dominante aprecia esta versão, que é diferente do conceito de patrimonialismo histórico e de burocracia de Weber, pois coloca todas as mazelas do Brasil no Estado e nos políticos, longe de si – em Brasília – para que suas consciências estejam tranquilas.

De Bourdieu, Souza busca resgatar principalmente a crítica à "naturalização" das relações sociais de dominação, contida na teoria do *habitus* e sua ênfase no aspecto "automático" – caráter irrefletido – dos diferentes comportamentos sociais classificatórios:

> É esse aparato também que permite a Bourdieu perceber dominação e desigualdade onde outros percebem harmonia e pacificação social. É isso que o faz fundamental para qualquer análise, seja das sociedades centrais ou periféricas, interessada em desvelar e reconstruir realidades petrificadas e naturalizadas (Souza, 2006, p. 47).

Esse aspecto revela-se ainda mais decisivo quando pensamos no caráter central atribuído por Bourdieu ao mascaramento das precondições econômicas inerente ao exercício da dominação classista, ou seja, da dominação simbólica. E nesse

particular, da própria ideologia da igualdade que serve de base ao consenso social e político ocidental –, obscurecendo as relações de desigualdade (Braga, 2004).

Assim, encerramos a apresentação das contribuições de alguns autores, em um fluir histórico – sabedores que cometemos injustiça ao deixar de fora diversos outros, possivelmente, tão ou mais relevantes – para a compreensão do Brasil e de sua identidade. Passamos, a seguir, às considerações finais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA SÍNTESE DO FLUXO DE IDEIAS E NARRATIVAS NA BUSCA DE UMA IDENTIDADE NACIONAL BRASILEIRA

Terminamos nosso périplo na tentativa de compreender o Brasil e sua identidade utilizando uma gama de autores, à primeira vista muito diversificados, nos quais pudemos observar os traços da identidade brasileira e de nossa constituição sociopolítica sendo forjados pelo fluxo de nossa constituição sociopolítica e história.

Gostaríamos de retornar à Marilena Chauí (2000), agora em uma análise estritamente sociológica, que corrobora e robustece o que os diversos autores citados neste trabalho demonstraram: nossa identidade é construída com base em relações desiguais, de privilégios para uns poucos e de construção de nação com fraca legitimidade, pois colonizada pelos interesses particulares e mantida por ideologias reforçadas pela mídia de massa, escola e mesmo a religião.

Chauí, na perscruta de uma identidade, em *Brasil: o mito fundador e sociedade autoritária*, observa que a relação de dependência pode ser observada em todos os aspectos da sociedade brasileira, em uma perspectiva histórica, deixando forte marca na constituição de sua identidade:

> Conservando as marcas da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como 'cultura colonial', a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade (Chauí, 2000, p. 89).

Nessa trajetória, tornou-se patente que não há como separar identidade brasileira de sua constituição político-histórico-social e econômica. E tal é a justificativa de termos alargado o escopo de abrangência dos "intérpretes do Brasil" para compreender outros fenômenos importantes para a construção do conhecimento sobre o Brasil e a constituição da identidade brasileira, como a subalternidade, a subcidadania, o mando e a submissão, relações de dependência, desigualdade, passividade, fatalismo, familismo, cordialidade, entre outras qualificações que foram forjadas por meio do patrimonialismo, da dominação estamental, coronelismo, autoritarismo e autocracia,

democracia restrita, capitalismo dependente, violência física e simbólica, exclusão, relações servis e de privilégios.

Nessa construção sócio-político-histórico da identidade brasileira, divisamos que Alberto Torres e Oliveira Vianna creditam nossa falta de identidade e o fato de não sermos um povo a nossa desorganização nacional, descentralização, cópia de instituições estrangeiras, sem levar em conta nossas especificidades. Nessa mesma esteira, Nestor Duarte aponta a ausência de um povo político no Brasil, ou seja, a inexistência de um povo com consciência política, educação e experiência histórica, devido ao predomínio da ordem privada sobre o político, fragilizando o Estado que é conformado aos interesses da ordem privada, ou seja, o patrimonialismo discutido por Faoro. Para este autor, a estrutura do Estado patrimonialista impossibilita o surgimento da democracia, mas possibilita o surgimento de líderes populistas, que se constitui em uma marca identitária da vida política brasileira.

Do mesmo modo, Sérgio Buarque de Holanda une o patrimonialismo ao "homem cordial", que por sua vez é conectado aos privilégios pessoais, amante do favoritismo, do "jeitinho" e avesso à impessoalidade – fatores de impedimento da instalação de uma democracia moderna, isenta e sem favoritismo e com direitos iguais para todos. O patrimonialismo e o caráter de "homem cordial" favoreceram a construção dos laços familiares no trato da coisa pública, ou seja, os interesses privados sobrepondo o público, em detrimento da cidadania, na qual todos são cidadãos de plena igualdade.

Descortinamos em Sérgio Buarque de Holanda que o homem cordial é problemático para a modernização das instituições e para o estabelecimento de uma democracia moderna no país. Este autor toma os conceitos positivos e otimistas de Gilberto Freyre e os reinterpreta na perspectiva de constituição do homem brasileiro e suas instituições, ou seja, na compreensão de nossa identidade. Portanto, para Buarque de Holanda, o homem cordial, traço importante da identidade brasileira, tem dificuldade para distinguir o público do privado, portanto, é patrimonialista e naturaliza os desvios de recursos públicos e o tráfico de influência como normalidade da vida pública.

Florestan Fernandes expõe que uma nação não surge de uma hora para outra, mas se forma com o tempo. Por isso, a compreensão de uma nação acontece no desenvolver de sua história, ou seja, na longa duração. Para o autor, observa-se durante nossa história que a sociedade civil é eclipsada pelo estamento dominante, ou seja, pela monopolização do Estado pela burguesia, que se dotou de uma Constituição liberal sem construir um Estado liberal ou uma democracia liberal. Sendo assim, uma característica identitária à coexistência do arcaico com o moderno, i.e., uma democracia restrita, pois é muito difícil realizar a ruptura com o passado, no qual as elites tradicionais coligam-se às modernas.

Florestan também evidencia de forma assertiva, e como característica identitária, que a igualdade não é para todos e que a revolução burguesa, que tem como pressuposto modernizar a sociedade, não se realizou no Brasil, ou se realizou apenas parcialmente, pois se apropria de elementos arcaicos, transportando o passado ao presente. Florestan aponta que a burguesia não universaliza a igualdade, todavia a estabelece entre os privilegiados, não sendo a ordem social moderna no Brasil democrática e aberta, senão para alguns, pois os direitos só existem dentro dos setores sociais dominantes; ou seja, a burguesia não realiza a revolução burguesa ao não romper com o passado e ao não universalizar a igualdade e a democracia.

Verificamos que em Victor Nunes Leal o fenômeno do coronelismo, resultado da rarefação do poder público, também se constitui em elemento central da constituição da identidade brasileira, pois essa relação de dependência, novamente, do arcaico com o moderno, está no âmago da subserviência e subcidadania. Nesse contexto, o voto possui pouco ou nenhum valor, pois as camadas inferiores sabiam que quem eles votavam não os representava.

Gláucio Soares evidencia que o fenômeno da autoridade, sobretudo no interior e junto à camada da população com pouco ou nenhuma educação formal, mostra-se sagrada e fatalística, sem consciência de povo e cidadania. O autor atenta para a formação do caráter de submissão fatalística, a aceitação da pobreza como fato natural e o papel da Igreja na manutenção do *status quo*. Soares alerta também que o autoritarismo não é constituído apenas pelo período da ditadura civil-militar (1964-1985), mas está presente em toda a história brasileira, o que igualmente deixa marca indelével na constituição de nossa identidade.

Simon Schwartmann, por sua vez, considera autoritária a relação do Estado para com a sociedade, na qual o Estado brasileiro domina a sociedade e esta, no seu todo, deve ser ordeira, pacífica e sem conflitos, não sendo bem-vindos os dissensos, conflitos e manifestações por parte desta. Para o autor, a sociedade, especialmente no seu segmento empresarial, aceita este domínio, pois depende e espera as benesses do Estado. O autoritarismo traduz-se na cooptação ao Estado de certos segmentos importantes da sociedade civil, como o financeiro, o industrial ou o agronegócio. Assim, a esfera pública deixa-se "colonizar" pelos interesses privados daqueles que controlam o Estado, continuando não haver separação entre o público e o privado e não se constituir, portanto, em uma democracia e uma burocracia moderna.

Finalmente Jessé Souza aponta outra característica maior de nossa identidade: a "naturalização" das relações sociais de dominação no Brasil. Dessa forma, alerta o autor, que em vez de harmonia e pacificação social, há de se ver dominação de desigualdade. Contudo, tal dinâmica cria uma dominação simbólica extremamente eficiente, corroborando com a assertiva de Marx e Engels (2007) em sua obra *A ideologia alemã*:

"o capitalismo desenvolve uma ideologia espontânea", na qual uma classe de pessoas tinha a função de legitimação: na Índia, os brâmanes, na China, os mandarins, no Ocidente, a Igreja Católica. Hoje, no Brasil, a educação, os meios de comunicação de massa e grande parte das diferentes denominações religiosas pentecostais fazem a legitimação do capitalismo gerador de excluídos. Assim, as diferenças sociais são legitimadas e o capitalismo é considerado justo, pois paga o que o operário merece e produz.

No contexto dessa legitimação, a obra de Jessé Souza, apoiada nos conceitos de Bourdieu, é meritória para desnaturalizar as relações sociais de dominação e exclusão que existem na aparente harmonia e pacificação social, encontradas nos conceitos de "democracia racial" e "homem cordial", formadores da identidade brasileira, em grande medida usados para seu proveito pelas elites dominantes que encontram nos meios de comunicação de massa sua voz.

Como Marilena Chauí, uma filósofa que se pergunta pela identidade do Brasil e dos brasileiros, apontamos que as relações de dependência – caracterizadas por um senhor (patrão) que manda e um inferior que obedece, típico da cultura colonial que persiste hodiernamente – estão impregnadas por todas as nossas relações sociais. Estas são, na verdade, relações sociais assimétricas que reforçam e naturalizam a desigualdade e a exclusão, sem o devido reconhecimento do subordinado, do outro, com sua subjetividade e alteridade. Essa questão, posta por diversos autores aqui trazidos, especialmente Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Jessé Souza, entre outros, é constitutiva da identidade brasileira, que se caracteriza por relações sociais permeadas pelas desigualdades, pelo desrespeito à pessoa do outro, especialmente quando esse outro é inferior hierarquicamente ou socialmente, mas que são, muitas vezes, travestidas pela cordialidade.

Através do nosso já longo processo histórico, a identidade brasileira foi sendo forjada no convívio, e mesmo naturalizando, acomodando-se, "dando-se um jeito" e convivendo com atributos do patrimonialismo, dos favorecimentos, da corrupção, da subserviência ou "submissão fatalística", da desigualdade excessiva e mesmo monstruosa, enfim, de não ser um povo político. Por sua vez, as elites dominantes, por meio de suas diversas formas de disseminar preventivamente suas ideologias, procuram consolidar a identidade do brasileiro como ser pacífico, cordial, amante da paz, entre outras qualificações, para evitar posicionamentos mais radicais com relação às desigualdades brutais ou mesmo certos tipos de manifestações. Todavia, o caráter pacífico é desafiado, e mesmo desmentido, pela dura realidade de violência física que se convive país afora que se iguala à violência das regiões do mundo que estão em guerra declarada, ou mesmo pela violência simbólica, na qual a classe que domina economicamente impõe sua cultura e ideologia aos dominados. Do mesmo modo, é escandaloso os diferentes pesos e medidas que a sociedade brasileira "aprendeu"

a conviver e naturalizar. Destaca-se o valor da vida, da dignidade da pessoa e do roubo e da corrupção que recebem diferentes pesos e punições de acordo com o estrato econômico-social, constituindo-se empecilhos para uma coesão social mais profunda, ou mesmo para construir um projeto de nação.

No decorrer deste trabalho, observamos que apesar da diversidade do fluxo de ideias e narrativas e do conjunto das questões abordadas, o caminho percorrido pela produção de conhecimento acerca do Brasil pauta-se pela indagação, que permeia todas as narrativas estudadas, sobre quem nós somos, como nos constituímos como povo, sociedade, Estado e nação. Ressalta-se nessas narrativas que a identidade brasileira é construída na relação de extrema desigualdade, de privilégios, de mando e de dominação entre os supostamente iguais, chegando mesmo a comprometer a própria noção de cidadania e dignidade, bem como a legitimidade da lei.

Reconhecemos que este trabalho retrata a identidade brasileira com uma nota pessimista, visto a dificuldade persistente de construir uma verdadeira cidadania, com redução da desigualdade, e a complexidade de extirpar o predomínio da ordem privada sobre o político, o que torna característica central do Brasil como nação, certamente em construção.

Finalmente, pontuamos que o intento desta pesquisa foi o de mostrar a riqueza, a diversidade e a seriedade que a tarefa de desvendar o Brasil encarna em si e como se dão as relações entre atores e poder. O certo é que esta empreitada não se pode dar por encerrada, pois "o Brasil não é para amadores" e não há apenas um Brasil, mas vários brasis convivendo em um mesmo território.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, B. **Imagined communities**: reflections on the origins and the spread of nationalism. Londres: Verso Editions and New Left Books, 1983.

ANDRADE, I. Algumas reflexões sobre o conceito de identidade nacional. *In*: ENCONTRO REGIONAL DA ANPUH RIO: MEMÓRIA E PATRIMÔNIO, 14., 2010, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Unirio, 2010.

BENTHAM, J. **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

BRAGA, R. Decifrando o enigma brasileiro: novas pistas. **RBCS**, v.19, n. 56, 2004.

BRESCIANI, M. S. M. **O charme da ciência e a sedução da objetividade**: Oliveira Vianna entre intérpretes do Brasil. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

CANDIDO, A. O significado de "Raízes do Brasil", Prefácio, ed. 1967. *In:* HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 19. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 [2004].

CARDOSO, R. Prefácio. *In*: CASTELLS, M. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura: o poder da identidade. São Paulo: Paz e Terra, 2000, v. 2.

CARVALHO, J.-M. História intelectual no Brasil: a retórica como chave de leitura. **Topoi Revista de História**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 123-152, jan./dez. 2000.

CHAUÍ, M. **Brasil:** o mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2000.

DOMBROWSKI, O. **Reforma agrária no Brasil**: primeiros projetos (1945-1955). 1998. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1998.

DUARTE, N. **Reforma agrária**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1953.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo: Publifolha, 2000.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. 17. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FREYRE, G. **Casa grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 12. ed. Brasilia: Universidade de Brasília, 1963.

GELLNER, E. **Nation and nationalism**. Oxford: Basil Blackwell, 1983.

HALL, S. **A Identidade cultural na pós-modernidade**. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 19. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 [2004].

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MERCER, K. Welcome to the jungle. *In*: RUTHERFORD, J. (Org.). **Indentity**. Londres: Lawrence and Wishart, 1990.

MOTA, C. G. **Ideologia da cultura brasileira**: 1933-1974. São Paulo: Ática, 1990.

ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Brasiliense: Publifolha, 2000.

RENAN, E. What is a nation? *In*: Bhabha, H. (Org.). **Narrating the nation**. Londres: Routledge, 1990.

RICUPERO, B. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2008.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Ed., 2007.

SCRUTON, R. Authority and allegiance. *In*: DONALD, J.; HALL, S. (Orgs.). **Politics and ideology**. Milton Keynes: Open University Press, 1986.

SOARES, G. A. D. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SOUZA, J. **Construção social da subcidadania**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. O mito brasileiro. **Palestra** proferida em 30/11/10 na Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 1010.

TORRES, A. **A organização nacional:** introdução a um programa de organização nacional. 4. ed. São Paulo: Nacional, 1982 e Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

VIANNA, O. **Populações meridionais do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973-1974.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

ZWEIG, S. **Brasil país do futuro**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1941.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
11. As submissões deverão ser feitas pelo *e-mail*: tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: http://www.ipea.gov.br).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: tempodomundo@ipea.gov.br.

Items Verified upon Submission

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

Copyrights Declaration

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: http://www.ipea.gov.br).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

Privacy Policy

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

INSTRUCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review,* en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: *i)* título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; *ii)* hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; *iii)* resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; *iv)* clasificación JEL; y *v)* informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: tempodomundo@ipea.gov.br.

Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente.

Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: http://www.ipea.gov.br).

Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e editoração
Editorar Multimídia

Capa
Aline Rodrigues Lima

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 2176-7025

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL GOVERNO FEDERAL