

A PANDEMIA E A ORDEM GLOBAL

**ENSAIOS SOBRE
GEOPOLÍTICA E ECONOMIA**

ORGANIZADORES
ANDRÉ MOREIRA CUNHA
ANDRÉS ERNESTO FERRARI HAINES
LUIZA PERUFFO

**A PANDEMIA E A
ORDEM GLOBAL**
ENSAIOS SOBRE
GEOPOLÍTICA E ECONOMIA

A PANDEMIA E A ORDEM GLOBAL

ENSAIOS SOBRE
GEOPOLÍTICA E ECONOMIA

ORGANIZADORES
ANDRÉ MOREIRA CUNHA
ANDRÉS ERNESTO FERRARI HAINES
LUIZA PERUFFO

PORTO ALEGRE
2023

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Reitor: Carlos André Bulhões Mendes
Vice-reitora: Patrícia Pranke



Faculdade de Ciências Econômicas – FCE
Diretora: Maria de Lurdes Furno da Silva
Vice-diretor: André Moreira Cunha



Conselho Editorial/FCE

Membros: André Moreira Cunha, Alessandro Donadio Miebach, Ana Lúcia Tatsch, André Reis da Silva, Carlos Henrique Vasconcellos Horn, Daniela Kuhn, Eduardo Filippi, Fernanda Momo, Pedro Fonseca, Sabino Porto Júnior, Veronica Korber Gonçalves, Vinicius da Rosa da Silva

Capa, diagramação e projeto gráfico: Núcleo de Publicações/FCE

Imagem (capa e contracapa): edição sobre mapa-múndi (Canva Pro)

Revisão de texto: André Cunha, Andrés Ernesto Ferrari Haines, Luiza Peruffo, Vinicius da R. da Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P189 A pandemia e a ordem global : ensaios sobre geopolítica e economia /
Organizadores André Moreira Cunha, Andrés Ernesto Ferrari Haines, Luiza
Peruffo. – Porto Alegre : Núcleo de Publicações/FCE, 2023.

ISBN: 978-65-5973-240-1 (e-book)

1. Geopolítica. 2. COVID-19. 3. Pandemia. 4. Economia. 5. Cooperação
internacional I. Cunha, André Moreira, organizador. II. Haines, Andrés
Ernesto Ferrari, organizador. III. Peruffo, Luiza, organizadora. IV.
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências
Econômicas. IV. Título.

CDU 339

Elaborada pelo Núcleo de Publicações da Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS publicafce@ufrgs.br

Sumário

01	A economia global e a pandemia: algumas lições da história	8
02	As amarras ideológicas são piores do que o vírus?	13
03	A reinvenção do capitalismo em tempos de crise (os ricos vão pagar parte da conta desta vez?)	18
04	É possível evitar uma “grande depressão” pós-pandemia?	24
05	A moeda digital da China: hegemonia financeira no mundo pós-pandemia?	28
06	É possível voltar à normalidade? A economia global em um contexto pós-pandemia	38
07	Criptomercados, o iuane digital e o futuro do dólar	47
08	A geografia da moeda na era digital	54
09	Biden e a Pax Americana	64
10	Biden e seus rivais	69
11	O Plano Biden e os limites do capitalismo desregulado	73

12	Biden, os ricos e os riscos	83
13	Criptomoedas e o poder estatal	90
14	O G7 e a tributação das grandes empresas	96
15	Os ricos e os impostos	102
16	A marcha da insensatez	107
17	As nuvens no horizonte da economia global	112
18	Xi Jinping e os ricos	118
19	Os ricos e a renda básica universal	125
20	O telefonema e os submarinos: Biden e as ilusões liberais	132
21	A recessão democrática	139
22	Estagflação: um espectro ronda os mercados	147
23	O sonho chinês e o pesadelo das finanças	153
	Referências	160

Apresentação

Daniela Magalhães Prates – Economista Sênior da UNCTAD

Agradeço a André Moreira Cunha, Andrés Ernesto Ferrari Haines e Luiza Peruffo pelo convite para escrever esta apresentação. Foi um imenso prazer ler o livro *A Pandemia e a Ordem Global: Ensaios Sobre Geopolítica e Economia*. Mesmo tendo acompanhado a conjuntura internacional nesse período, aprendi muito com os 23 de ensaios - primorosos na forma (muito bem escritos) e no conteúdo – escritos individualmente ou em coautoria entre março de 2020 e novembro de 2021.

Início, todavia, divergindo dos autores, que no prefácio se referem à “*ensaios sobre a conjuntura política e econômica internacional*”. Na realidade, os ensaios vão muito além da análise conjuntural da ordem global durante a crise sanitária, econômica e social provocada pela pandemia do Covid-19.

Para elucidar as características da crise pandêmica e dos fenômenos contemporâneos e entrelaçados a ela que moldarão o mundo pós-pandemia – como o *boom* do criptomercado, o surgimento do iuane digital, as tensões geopolíticas entre Estados Unidos e China, os dilemas atuais do modelo de desenvolvimento chinês, a estratégia econômica do governo Biden, a taxa mínima das grandes empresas e o acirramento das desigualdades sociais - os autores resgatam lições da história do capitalismo permeada pela relação entre Estado e mercado e ideias-chave de grandes pensadores como J. Maynard Keynes e K. Polanyi sobre a tendências desagregadoras dos mercados desregulados.

Também recorrem à história do pensamento econômico para desvendar as origens da ideologia liberal subjacente à emergência capitalismo desregulado e dominado pelas finanças. Resumem brilhantemente essa emergência na esteira da crise do “capitalismo regulado” e as virtudes dessa fase dourada do capitalismo. Detalham os problemas estruturais da economia global nas vésperas da pandemia do Covid-19 decorrentes da dinâmica atual do capitalismo marcada pela globalização financeira e produtiva, que erodiu a capacidade de intervenção dos Estados tanto para responder a crises como a do Covid-19, como para viabilizar o *build back better* - slogan abraçado pelas instituições multilaterais (como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) e a Organização das Nações Unidas (ONU), que se refere à necessidade de recuperação da economia global pós-pandemia em novas bases que permitam o alcance da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os autores traçam recomendações de política para o *build back better* inspiradas nas lições históricas e apontam o risco da

ausência de ações ousadas, como a cooperação internacional. Infelizmente, o prognóstico se concretizou, como evidencia o que o FMI denominou “abismo no acesso às vacinas”.

Na análise dos criptomercados, do iuane digital e das suas possíveis implicações sobre o sistema monetário internacional, os autores discorrem sobre a natureza da moeda e da relação entre moeda e Estado nacional a partir de uma perspectiva de economia política, bem como discutem as características do sistema monetário internacional contemporâneo – como a hierarquia de moedas e os determinantes da posição do dólar estadunidense como divisa-chave – a partir da contribuição de *scholars* de economia política internacional, como Benjamin Cohen e Susan Strange.

Esses são alguns exemplos da riqueza da análise “além da conjuntura” que perpassa todos os ensaios. André, Andrés e Luiza também foram bem-sucedidos em combinar erudição com uma linguagem menos técnica, permitindo que livro alcance um público mais amplo. O livro tem igualmente o mérito de abranger um amplo leque de referências bibliográficas e fontes de dados, permitindo aos leitores aprofundarem seu conhecimento sobre os diversos temas tratados.

Prefácio

Este livro reúne um conjunto de ensaios sobre a conjuntura política e econômica internacional, que estão organizados de forma cronológica e foram produzidos entre março de 2020 e novembro de 2021. Eles foram originalmente publicados no [Portal da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS](#). Preservamos os conteúdos originais dos textos, ainda que com eventuais ajustes, de modo a refletir as informações existentes em cada momento. Assim, evitamos a tentação de alterá-los com a adição (ou supressão) de elementos novos que corroborassem ou corrigissem várias das especulações originalmente realizadas.

Analisar a conjuntura é sempre um “salto parcial no escuro”, por envolver a construção de cenários que podem ou não se concretizar. Estes, por sua vez, são exercícios mentais, que se estruturam em elementos objetivos (informações, estatísticas, análises, modelos teóricos e empíricos) e, também, em aspectos subjetivos, especialmente aqueles derivados da experiência prévia acumulada por cada um de nós em trajetórias acadêmicas, profissionais e pessoais que são específicas. Adicionalmente, nos beneficiamos das nossas pesquisas prévias e em curso, cujas temáticas também são distintas, mas se complementam nos aspectos atinentes ao que escrevemos em conjunto.

“A Pandemia e a Ordem Global: Ensaio Sobre Geopolítica e Economia” se origina pela iniciativa do então Diretor da FCE-UFRGS, Prof. Carlos Henrique Vasconcellos Horn, de estimular o debate sobre as formas de compreender e de mitigar os efeitos socioeconômicos da pandemia da COVID-19. Isto foi feito de forma multidisciplinar, de modo a explorar as mais diversas áreas de conhecimento e perspectivas analíticas que se abrigam em nossa Faculdade. Depois do esforço inicial em responder a tal provocação, sentimo-nos ainda mais estimulados a enfrentar o desafio de traduzir nossas reflexões sobre a ordem global em mutação com uma linguagem menos técnica e, assim, alcançar um público mais amplo. Pensamos este livro para o formato digital, de modo que mantivemos os hiperlinks que conduzem às distintas fontes utilizadas e que não estão nas referências bibliográficas.

O compromisso de escrever regularmente para o Portal da FCE também se deve à iniciativa do Prof. Flávio Benevett Fligenspan, que nos convidou para contribuir, junto com outros colegas do Departamento, com o [Portal do Sul 21](#). O Prof. Fligenspan coordena o [Núcleo de Análise de Política Econômica](#) da FCE-UFRGS, que produz análises de conjuntura desde 1994, com a publicação periódica da sua [Carta de Conjuntura](#). Assim, registramos o nosso débito para com o Horn e o Flávio, bem como destacamos a qualidade das discussões realizadas com os colegas e estudantes do Departamento de Economia e Relações Internacionais e dos Programas de Pós-Graduação em Economia (PPGE) e em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), aos quais estamos vinculados.

Por fim, o apoio de colegas, amigas(os) e familiares é sempre vital para que tenhamos a energia necessária que nos permita transcender à rotina do trabalho cotidiano. É um privilégio poder refletir sobre temas complexos e compartilhar as nossas próprias percepções e dúvidas para além das impressões rápidas que as formas modernas de comunicação impõem. A sociedade contemporânea convive com uma inflação de informações e de desinformações, bem como com as desconfianças crescentes sobre o conhecimento especializado. Em nossos ensaios, buscamos registrar as nossas percepções sobre um conjunto de temas que são tratados em nossos cursos de graduação e de pós-graduação ou que surgem do diálogo com nossos colegas da UFRGS e de outras instituições.

Porto Alegre, fevereiro de 2022.

1

A Economia Global e a Pandemia: algumas lições da história¹

A gravidade da crise humanitária e socioeconômica derivada da pandemia da COVID-19 tem sido reconhecida universalmente. Mesmo que contra seus instintos habituais, lideranças políticas, particularmente no mundo ocidental, adotam medidas cada vez mais contundentes para tentar mitigar seus efeitos. Estas são muitas e variadas e impressionam pela profundidade, na medida em que vão de encontro aos parâmetros normais de organização do convívio social nas modernas sociedades liberais². E, também, por se revelarem contrárias aos preceitos das políticas econômicas predominantes nos últimos quarenta anos. Um [mapeamento preliminar](#) destas iniciativas foi feito pelos professores da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, que também elaboraram um conjunto de diretrizes para mitigar os efeitos da crise no Brasil.

A restrição às liberdades individuais e a forte intervenção do Estado nos mercados não são novidades históricas. Em tempos de grande comoção, como em guerras, graves crises financeiras ou catástrofes naturais, os poderes constituídos impõem tais medidas como forma de preservar a coesão social e enfrentar os desafios que então se apresentam. Em guerras, por exemplo, há a convocação compulsória de combatentes, o uso direcionado para o esforço militar de bens e serviços considerados estratégicos e de instalações produtivas privadas, a introdução de racionamento para a população civil, etc. Em crises financeiras, não são raros os episódios de nacionalização de bancos e outras empresas. Em democracias consolidadas, tais medidas de exceção são revertidas com o tempo, passados os efeitos das respectivas crises. Já em países com instituições menos sólidas, as crises são oportunidades para que grupos específicos assumam o controle do Estado e, em nome da salvação nacional, busquem perpetuar medidas restritivas às liberdades democráticas.

Ainda em uma perspectiva histórica, grandes crises são catalizadoras de mudanças sociais, produtivas e tecnológicas. Estas são gestadas lentamente na antiga ordem social e se transformam em novo *status quo* diante das rupturas. Alguns exemplos são ilustrativos. O mapa sociopolítico ocidental foi redefinido por força das revoluções liberais – Gloriosa (Inglaterra), Americana e Francesa – e das Guerras Napoleônicas. A ruptura da velha ordem estamental e o redesenho dos Estados Nacionais modernos, com a divisão e a independência dos poderes, e a ideia de que “todos são iguais perante a lei”

¹ André Moreira Cunha. Originalmente publicado em 23 de março de 2020: <https://www.ufrgs.br/fce/a-economia-global-e-a-pandemia-algumas-licoes-da-historia-1/>.

² Detalhes e evidências em Evans (2017), Piketty (2014, 2020) e Diamond (2020).

revelaram-se duradouras. E isto a despeito da reação do Congresso de Viena (1815) e da emergência eventual de regimes contrários aos princípios republicanos e iluministas disseminados por aquelas revoluções.

As duas grandes guerras mundiais da primeira metade do século XX, a crise de 1929 e a Revolução Russa tiveram efeitos disruptivos ainda mais intensos. As guerras e a crise financeira criaram as condições objetivas para a construção de novas políticas econômicas e regulatórias, e a disseminação de direitos às massas urbanas não proprietárias. Assim, com o tempo, os segmentos populacionais antes excluídos da fruição plena dos direitos herdados da era das revoluções (trabalhadores, mulheres e minorias raciais) passaram a ter direito ao voto e o acesso a uma ampla rede de proteção social (saúde, educação, aposentadoria, etc.), especialmente na Europa Ocidental.

Com isso, os Estados Nacionais, que já haviam sido transformados pelas revoluções iluministas, passaram a ter funções ampliadas. Tipicamente, o [orçamento governamental](#) em tempos de paz previa gastos que não excediam os 10% do PIB até a primeira guerra mundial. Atualmente, a [média da OCDE](#) é superior a 30% do PIB. Para viabilizar a demanda crescente por serviços públicos nas modernas e complexas sociedades de mercado, os governos tiveram de adotar novos sistemas de tributação e as fontes de financiamento do Estado. Ganhou proeminência a taxa progressiva sobre a renda e o patrimônio.

Tais mudanças não foram um obstáculo ao crescimento dos lucros privados e da produtividade. Pelo contrário, levaram o mundo ocidental avançado à sua “idade de ouro”. Por pelo menos uma geração, entre os anos 1950 e 1970, verificou-se a [forte convergência entre dinamismo econômico e social e a redução das desigualdades](#). A vitalidade econômica e política das democracias ocidentais no pós-segunda guerra foi decisiva para a vitória sobre a ameaça comunista. Vale dizer, foi o capitalismo regulado e socialmente inclusivo que derrotou o espectro totalitário e não a sua versão atual, desregulada e cada vez mais excludente.

A queda do Muro de Berlim e o desmonte da União Soviética materializaram uma nova virada histórica. Sem a ameaça do comunismo, os Estados nacionais ocidentais passaram a reduzir a rede de proteção financeira e social que garantiu o sucesso das democracias liberais. Não à toa, nas últimas décadas a instabilidade financeira e os problemas sociais e econômicos têm-se ampliado. O crescimento econômico é menor e mais volátil hoje do que na “idade de ouro”, as desigualdades se ampliaram e surgiram novos problemas, tais como as mudanças climáticas e demográficas e a emergência de novas tecnologias (inteligência artificial e robotização) que tornam o trabalho humano desnecessário. Como bem observa Yuval Harari (2015, 2017), autor dos instigantes *Homo Sapiens* e *Homo Deus*, o grande desafio

contemporâneo não é o da exploração do trabalho pelo capital, mas da redundância que o primeiro passou a ter diante do avanço tecnológico.

A crise financeira global e a consolidação da China como um poder global capaz de rivalizar, em muitos aspectos, com os Estados Unidos, introduziram novas nuances aos dilemas atuais. [Os governos ocidentais responderam à crise de 2007-2009 com maciço socorro às grandes instituições financeiras que a provocaram](#). Por outro lado, deixaram desamparadas as famílias e as empresas de menor porte. O crescimento do desemprego, especialmente entre os mais jovens, a queda nas rendas do trabalho, a quebra das pequenas e médias empresas e a perda de vitalidade na oferta de serviços públicos universais e gratuitos se tornaram as sementes do rancor que se dissemina contra as instituições políticas tradicionais. Os espectros de nacionalismos belicosos e de autoritarismos de diferentes colorações ideológicas voltaram a assombrar o mundo contemporâneo.

O sucesso chinês, ao invés de ser considerado bem-vindo para a civilização global em gestação, passou a ser visto, por muitos, como uma [ameaça ao status quo](#). Antes da pandemia, o agravamento das tensões geopolíticas entre Estados Unidos e China minava não somente o desempenho da economia global como, também, reduzia o espaço de cooperação em um mundo que necessita, mais do que nunca, de soluções coletivas para problemas comuns. Agora, com a eclosão da pandemia, os cenários que se abrem tendem a ser ainda mais complexos e desafiadores. Os contornos do futuro serão dados pelas decisões que estão sendo (e que serão) tomadas em meio à crise. Por mais preliminar que seja qualquer avaliação neste momento e à luz da experiência histórica, é possível indicar o que segue.

Os efeitos socioeconômicos da pandemia serão graves e longos. A desorganização das cadeias de produção e de consumo e a pressão sobre o fluxo de caixa das empresas e das famílias será mais intenso do que aquele observado recentemente, quando da crise financeira de 2007-2009. Por decorrência, a atuação governamental deverá ser maior e não poderá ficar restrita ao socorro de instituições financeiras.

Haverá forte elevação das dívidas públicas como proporção do PIB, assim como observado em momentos de guerra e de crises financeiras. Assim, por exemplo, a dívida pública dos EUA mais do que dobrou depois de 2009. O mesmo ocorreu em outros países. Todavia, e a despeito do reconhecimento de que este problema é relevante, o foco da atuação estatal no curto prazo se dividirá entre a preservar a coesão social e econômica e a manutenção do conservadorismo fiscal.

No primeiro caso, o tamanho da intervenção estatal deverá ser dado pela dimensão dos problemas em curso e não por parâmetros dados pelas políticas de austeridade. Estas simplesmente deixaram de ser relevantes, como já indicam as políticas anunciadas em países como Estados Unidos e Reino Unido, ambos considerados bastiões do conservadorismo fiscal. Para dar um exemplo, o governo

britânico anunciou que irá pagar até 80% do valor dos salários neste momento de crise, para além dos já anunciados £ 330 bilhões (equivalente a 15% do PIB) em garantias para a sustentação dos setores endividados.

Alternativamente, muitos governos poderão optar por intervenções tímidas e pela continuidade das políticas de austeridade e de reformas pró-mercado. Vale dizer, baseadas na presunção de que as reduções de salários, da proteção social e dos esforços estatais por investir em infraestrutura física e humana irão induzir o setor privado a investir. Este pressuposto, que já não parecia ser válido antes da crise, tende a ser menos ainda com a pandemia.

Países que optarem pelo caminho da austeridade, sob a pressão das elites que não desejam pagar impostos proporcionais ao seu patrimônio, possivelmente terão maiores dificuldades de recuperação. As aparentes reformas pró-mercado revelar-se-iam, ao fim e ao cabo, como antimercado, por comprometerem os fundamentos de crescimento no longo prazo, quais sejam: investimentos robustos em capital físico, capital humano e em tecnologia. E, ademais, a busca da austeridade fiscal em meio à pandemia também põe em risco a ordem democrática.

Os anos que se seguiram à crise de 1929 são ilustrativos destas disjuntivas. Muitos países ficaram presos às políticas anteriores, de contenção fiscal e monetária, e sofreram mais. Ainda nesta quadra histórica, a profundidade da crise financeira gerou espaço para o avanço dos regimes totalitários. Somente após a Segunda Guerra e sob a ameaça da expansão comunista no Ocidente é que as nações de alta renda passaram a enfrentar com contundência o problema reorganização da economia e da sociedade.

Quaisquer que sejam as escolhas atuais, sabemos que os esforços governamentais para combater os efeitos da pandemia vão gerar custos e, com isso, elevar a relação dívida/PIB. Este problema, importante, mas secundário no contexto geral, poderá ser equacionado por políticas de longo prazo. Aqui a disjuntiva será entre a tentativa de se voltar ao passado recente, onde as políticas de austeridade reduziram os investimentos sociais para, com isso, preservar as camadas de alta renda da tributação; ou a oportunidade de desenhar novos sistemas fiscais, robustos o suficiente para financiar as demandas sociais sem comprometer a motivação-lucro da livre iniciativa. Nos anos do pós-guerra isso foi feito. A tributação progressiva foi instituída sobre a renda e o patrimônio sem que o crescimento do lucro e da produtividade tivesse sido comprometido.

Em síntese, a pandemia em curso é extremamente grave. Ela pode comprometer o bom funcionamento dos mercados e das instituições democráticas. Ademais, tem o potencial de acelerar as mudanças que já se prenunciavam sobre as formas de produzir e de consumir em sociedades altamente integradas do ponto de vista produtivo e tecnológico. Problemas que já seriam graves antes, como a

desigualdade crescente, a redundância na demanda por trabalho, o aquecimento global e a desconfiança dos indivíduos nos poderes constituídos e na democracia, podem se tornar ainda mais disruptivos. Isto porque a construção de soluções para tais desafios envolveria a busca de cooperação internacional e o redesenho das políticas públicas (do gasto público e do seu financiamento) e das instituições herdadas das revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX.

Antes da pandemia, o predomínio dos interesses rentistas e das políticas de austeridade eram obstáculos poderosos para a conformação de trajetórias robustas e sustentáveis de crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. Depois dela, há chances de avanços ou de retrocessos. O que dificilmente haverá é a volta linear ao passado. A história nos ensina que nenhuma crise grave deixou de produzir profundas mudanças sociais, políticas e econômicas.

O tempo histórico se acelerou com a pandemia da COVID-19. As sociedades terão a oportunidade de se reinventarem em busca de um futuro coletivo melhor. Este envolveria um equilíbrio maior entre os interesses privados e as necessidades sociais, posto que os primeiros não geram, de forma automática e espontânea, os segundos. A atuação estatal é necessária e deve ser pautada pela eficiência, transparência e pelos princípios republicanos e iluministas. Alternativamente, as sociedades poderão ficar presas aos parâmetros (e aos interesses) de um passado que já não cabe no presente e, menos ainda, no futuro.

2

As amarras ideológicas são piores do que o vírus?³

A crise econômica derivada da pandemia da Covid-19 representa um desafio de proporções inéditas. Especialistas, líderes empresariais e formuladores de política econômica têm-se debruçado sobre ela e reagem com base nas ferramentas conhecidas e nos modelos teóricos e visões de mundo que moldaram as respectivas trajetórias individuais e coletivas. Como Keynes já havia alertado, os homens práticos, que se consideram imunes das amarras do mundo das ideias, são escravos do pensamento de economistas mortos há séculos⁴. O grande economista inglês foi incansável em demonstrar que era perigoso menosprezar a força das ideias e dos interesses.

A sabedoria convencional na Economia contemporânea se consolidou a partir da crença de que a intervenção estatal deve ser limitada e contida à oferta de alguns serviços essenciais ao funcionamento dos mercados, particularmente a segurança nacional, a estabilidade monetária e a proteção dos direitos de propriedade. O desenvolvimento socioeconômico seria, nesta perspectiva, o resultado da ação privada que, mesmo partindo de motivações egoístas, como a busca do lucro, geraria o bem comum. Os excessos privados seriam contidos pela força da concorrência e a coordenação das ações individuais se daria por meio dos preços livremente formados nos mercados. O Estado, ao intervir sobre os mercados, criaria somente distorções e desincentivos.

Infelizmente, para quem comunga de tal ideologia, a realidade é teimosa e não costuma se enquadrar pacificamente nos cada vez mais sofisticados modelos econômicos. A história está repleta de evidências de que a “ordem e o progresso” se originam da complexa interação entre as forças estatais e privadas⁵. Os mercados modernos foram gerados pela ação dos Estados centralizados que surgiram da desagregação da era feudal. Monopólios para o comércio internacional foram criados em países que depois se tornaram líderes mundiais, particularmente a Holanda e a Inglaterra. Comércio e guerra eram irmãos gêmeos no nascimento das modernas sociedades de mercado.

As demandas sobre a atuação do Estado cresceram com a industrialização e a urbanização. Para além das funções básicas previstas pelos economistas clássicos, os Estados foram incitados a moldar

³ André Moreira Cunha. Originalmente publicado em 25 de março de 2020: <https://www.ufrgs.br/fce/as-amarras-ideologicas-sao-piores-do-que-o-virus/>.

⁴ “Practical men who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back” (Keynes, 1936).

⁵ Ver: Chang (2002) e Cherif e Hasanov (2019).

novas formas de infraestrutura física (ferrovias, redes de comunicação, produção e distribuição de energia etc.) e de capacidades humanas (educação e saúde para o conjunto da sociedade, investimentos em ciência básica e aplicada, rede de proteção social etc.), ambas necessárias para dar vitalidade às próprias economias de mercado e aos regimes democráticos. Ademais, as recorrentes crises financeiras desorganizaram a tal ponto o processo privado de reprodução da riqueza, que as elites proprietárias tiveram de aceitar a regulação financeira ativa.

Por decorrência, entre o início da primeira guerra mundial e os anos que se seguiram à segunda, a relação gasto público como proporção da renda passou de algo em torno a [10% do PIB para mais de 30% do PIB](#) e o setor financeiro passou a ser fortemente regulado. Entre os anos 1950 e 1970, os países ocidentais de alta renda e o Japão colheram os frutos da combinação entre Estados atuantes e mercados controlados e produtivos. As massas populacionais não-proprietárias melhoraram de vida sem que a elite proprietária tenha sido prejudicada.

Tal trajetória passou a ser revertida a partir do final dos anos 1970 e, com redobrada intensidade, depois dos anos 1990. A novidade agora é que a amalgama que havia criado as condições políticas para a “idade de ouro” do capitalismo deixou de existir, qual seja: o medo do comunismo. A queda do Muro de Berlim e o desmonte da União Soviética minaram também as políticas inclusivas da social democracia ou do seu primo-irmão, o liberalismo social.

Livres das garras da regulação e da tributação, as grandes fortunas se internacionalizaram e passaram a influenciar o mundo da política de forma desproporcional⁶. A plutocracia política e acadêmica passou a celebrar a cultura da meritocracia, a despeito de haver evidências empíricas abundantes de que, nas últimas quatro décadas, há baixa mobilidade intergeracional entre os estratos de renda, particularmente em países marcados pela desigualdade crescente, como Brasil e Estados Unidos. Vale dizer, salvo as exceções anedóticas, os ricos são ricos não por mérito próprio, mas porque herdaram tal condição. E os pobres seguem pobres porque lhes senão sonegadas as oportunidades de avanço. Os ajustes fiscais baseados na austeridade – redução de investimentos sociais e de impostos dos estratos de renda mais alta e dos ganhos financeiros – reduziram os mecanismos que antes viabilizaram aquela mobilidade, especialmente o acesso amplo à educação superior de qualidade e gratuita (Piketty, 2014; 2020).

⁶ Um dos testemunhos mais contundentes deste fato está no livro autobiográfico de Paul Volcker (2018), o ex-presidente do FED na era da grande desinflação e reconhecido conservador. Volcker mostra, com grande desapontamento, que a vida política e administrativa contemporânea em Washington havia se tornado muito diferente daquela vivenciada em seus muitos anos de servidor público de carreira. Ao invés de burocratas comprometidos com o bem comum e com padrões de vida modestos, ainda que confortáveis, as rodas do poder passaram a ser dominadas por lobistas e pelo dinheiro. Para ele, já era cada vez mais preocupante a perda de credibilidade nas instituições públicas, na medida em que estas foram sendo capturadas pelo poder corrosivo do dinheiro e afastadas dos interesses mais gerais da sociedade.

A credibilidade do receituário neoliberal e dos modelos econômicos que o sustentam foi comprometida com a crise financeira de 2007-2009. Todavia, nem mesmo ela foi capaz de romper a inércia da ideologia antiestatal. Nos anos que se seguiram a ela, a intervenção estatal se deu, via política monetária, para socorrer os intermediários financeiros. Muito pouco foi feito para recuperar a vitalidade produtiva e disseminar oportunidades entre indivíduos e empresas de menor porte.

A pandemia da Covid-19 é um evento radical. Os mercados financeiros reagem com maior intensidade do que em 2007-2009 (IMF, 2020; 2021; Unctad, 2021). A queda nos preços dos ativos financeiros é mais intensa, os indicadores de risco sobem mais rapidamente, a produção se desorganiza e as projeções atuais dão conta de um potencial de queda nos níveis de atividade e de emprego sem precedentes. Mesmo que com hesitação, os governos e os respectivos parlamentos dos países de alta renda estão tendo de tratar com rapidez de dois vírus nefastos: o COVID-19 e as ideologias libertárias. O primeiro está causando danos humanitários em larga escala e que poderão chegar ao óbito de 1% da população mundial (ou 76 milhões de pessoas)⁷. O segundo poderá criar forte desorganização econômica e social em muitos países.

No mundo avançado o vírus neoliberal está sendo colocado em xeque pela COVID-19, pelo menos no curto prazo. O [levantamento](#) realizado pelos professores da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, mesmo que inicial e preliminar, revela a amplitude da reação governamental em países de alta renda. Governos até então fortemente contaminados pelo vírus neoliberal, como nos casos de Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos, foram obrigados a adotar os pacotes de socorro com montantes que oscilam [entre 10% e 20% dos respectivos produtos](#). No Brasil, as medidas já anunciadas são tímidas e erráticas, o que amplia a desconfiança de consumidores e poupadores quando às perspectivas da nossa economia. Por isso mesmo, os preços dos [nossos ativos financeiros e o valor da nossa moeda estão entre os que mais sofrem dentre os países emergentes](#).

No caso do Brasil, a nova infecção com o vírus neoliberal começou no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff e se alastrou intensamente pela sociedade nos anos subsequentes. Os excessos cometidos no passado recente serviram de sustentação para a defesa do desmonte de instituições e de políticas públicas que eram relativamente eficientes e reconhecidas no plano internacional. Ao invés de se trabalhar no aperfeiçoamento daquelas e na sua renovação em bases financeiras e de gestão mais transparentes e eficientes, tratou-se de fazer terra arrasada de tudo. Agora, em meio à crise, tornou-se mais relevante do que nunca garantir o bom funcionamento das instituições públicas na área da saúde, da pesquisa e da educação, os bancos públicos, as autoridades fiscalizadoras e promotoras da segurança pública, dentre outras.

⁷ Ver as estimativas de Gourinchas (2020), Flattening the pandemic and recession curves (<https://sites.google.com/view/pgourinchas/home>).

E, mais importante, para atuar com firmeza sobre os inevitáveis (ainda que incertos em sua dimensão) efeitos econômicos e sociais desta crise, a atuação do Estado deverá ser ainda mais intensa. Na limitação dos efeitos diretos da epidemia, há que se contar com os profissionais da área de saúde, especialmente os vinculados ao Sistema Único de Saúde, e da pesquisa, em nossas instituições de excelência internacional, universidades e centros de pesquisa como a Fundação Osvaldo Cruz. E para lidar com as repercussões sociais e econômicas, há uma ampla rede de instituições de pesquisa, planejamento e gestão que precisam ser mobilizadas.

Nunca é demais lembrar que as políticas públicas não operam em um vácuo institucional. Basta citar o exemplo de que para que crédito chegue a quem mais precisa neste momento, indivíduos, empresas e empreendedores autônomos têm que contar com bancos que se disponham a realizar o empréstimo em condições (de prazo e taxas de juros) compatíveis com as circunstâncias excepcionais que vivemos. E, como em outros momentos dramáticos, na hora da crise, o risco afasta o fornecedor privado de crédito. São os bancos públicos que irrigam o mercado de liquidez e assumem o risco correspondente. Ademais, são eles, por sua capilaridade e mandato de agentes públicos, que podem operacionalizar programas governamentais, como os de transferência de renda, financiamento habitacional, crédito agrícola etc.

Assim como a COVID-19 elimina o olfato em algumas pessoas por ele infectadas, o vírus neoliberal reduz a sensibilidade à compressão da importância da atuação estatal eficiente e organizada, bem como compromete a empatia humana⁸. Como sintoma principal de sua agressiva variante brasileira, a NEOVID-20, compromete-se a capacidade de reação tempestiva e focada na preservação das famílias e dos empreendimentos. A obsessão com regras fiscais limitantes e com políticas de austeridade são intercaladas pelo medo irracional da inflação, mesmo quando esta não é uma ameaça. A febre alta produz delírios diversos e as vítimas da NEOVID-20 chamam de “socialismo” qualquer política social redistributiva ou que se baseie na oferta de serviços públicos universais e gratuitos, especialmente nas áreas de saúde, educação e previdência. Nem mesmo a evidência de que tais políticas são adotadas com efeitos positivos em países de alta renda, por governos com distintos perfis ideológicos ao longo do tempo, demovem as convicções dos portadores da NEOVID-20.

No caso atual, muitos formuladores de políticas públicas no Brasil estão fortemente comprometidos pela NEOVID-20. Não à toa, o levantamento do economista do IBRE, Manoel Pires, revela que [as medidas já anunciadas](#) pelo governo federal têm um impacto ainda tímido – ao redor de 2% do PIB. Isto é muito pouco diante do desafio que se coloca e, também, em comparação com as

⁸ Este é um dos temas centrais de Krugman (2020), ganhador do Prêmio Nobel de Economia.

medidas já anunciadas na Europa e Estados Unidos. Em alguns destes países, a COVID-19 foi mais forte do que o vírus neoliberal. Ainda não está claro se o mesmo acontecerá no Brasil.

A crise atual parece estar nos ensinando que problemas não têm ideologia. Eles simplesmente precisam de boas soluções. Este é o caso da COVID-19, do aquecimento global, da desigualdade crescente, do combate à pobreza, dentre outros. As ideologias podem bloquear a visão sobre os problemas, bem como dificultar a construção de soluções eficientes. A história das modernas sociedades de mercado sugere que a superação de crises e o avanço civilizatório dependem da atuação conjunta dos setores público e privado. Na pandemia em curso, é melhor se errar por excesso de zelo, do que por desprezo com as consequências sanitárias, humanitárias e econômicas da crise. Nesta última dimensão, os problemas serão profundos e prolongados. Seria prudente que a sociedade brasileira utilize seus recursos e talentos com eficiência e espírito público, e que o vírus da ignorância, vindo ele de quaisquer espectros ideológicos, não torne o futuro ainda mais difícil do que o mesmo já se prenuncia.

3

A Reinvenção do Capitalismo em Tempos de Crise⁹ (Os Ricos Vão Pagar Parte da Conta Desta Vez?)

Os Economistas Criaram uma Ilusão

A Economia é uma ciência que nasceu junto com a conformação das modernas sociedades de mercado. Seus pioneiros estavam preocupados em explicar o que determinava a “riqueza das nações” em um contexto social novo, no qual os indivíduos estavam se libertando das amarras da tradição e do poder centralizado das monarquias absolutistas. Adam Smith e seus herdeiros ensinaram que a prosperidade era tributária da perseguição individual do próprio interesse. Livres para buscar o lucro em mercados abertos e em expansão, os empreendedores poderiam alocar os escassos recursos da sociedade de forma mais eficiente. Seu sucesso individual se traduziria em ganhos coletivos, não porque este fosse o seu objetivo original, mas por força das interações mercantis. A concorrência forçaria para “fora” os menos eficientes e os que abusam de sua posição para cobrar preços muito elevados. Tal força também atrairia para “dentro” os inovadores e os empreendedores (Hayek, 1948; Hollander, 2013).

No mundo vislumbrado pelos economistas, as engrenagens dos mercados só funcionam quando há plena liberdade para que os preços dos bens e serviços se ajustem de acordo com as próprias oscilações da oferta e da procura. Os mercados garantiriam não apenas a maior eficiência produtiva, como, também, o pleno emprego dos recursos produtivos. Eventuais crises por excesso (ou falta) de produção poderiam ser corrigidas pelas variações de preços. Ao Estado caberia o papel de proteger a propriedade privada, garantir a estabilidade monetária e prover a segurança nacional. A preservação das liberdades políticas individuais seria indissociável da manutenção do livre-mercado.

A descrição anterior, por mais caricatural que possa parecer, reflete convicções fortemente arraigadas nas almas de muitos economistas. Porém, tais certezas são colocadas em xeque de tempos em tempos, particularmente quando a força da realidade se impõe sobre as amarras das ideologias. A primeira metade do século XX foi um período marcante neste sentido. Duas grandes guerras mundiais, que deixaram por rastro a morte de cerca de 100 milhões de pessoas, a ascensão de regimes totalitários com distintas colorações ideológicas e a Grande Depressão, foram fenômenos que sacudiram as crenças em torno da eficiência dos mercados e a sua capacidade de garantir *per se* a reprodução social. Isto abriu espaço para o avanço de reformas que ampliaram a inclusão social e recuperaram a vitalidade econômica. O capitalismo

⁹ Andrés Ferrari e André Moreira Cunha. Originalmente publicado em 02 de abril de 2020: <https://www.ufrgs.br/fce/a-reinvencao-do-capitalismo-em-tempos-de-crise-os-ricos-vo-pagar-parte-da-conta-desta-vez/>.

foi reinventado, para a surpresa dos seus críticos e também defensores. O Estado ampliou seu papel como regulador dos mercados e provedor de bens e serviços.

No plano da Economia, esta nova conformação foi facilitada para existência de reformistas liberais com alta capacidade de formulação teórica, particularmente o economista inglês John Maynard Keynes (1936). Defensor da democracia liberal e crítico do estatismo soviético, Keynes reformulou a teoria econômica e demonstrou que o equilíbrio com pleno emprego não era um resultado garantido tal qual proposto pelos economistas clássicos (Skidelsky, 2005). Pelo contrário, o desemprego era uma ameaça permanente, pois os agentes econômicos tomam decisões de gasto em condições de incerteza sobre o comportamento futuro das economias. Em tempos onde o pessimismo prevalece, cresce a demanda por proteção contra tal horizonte negativo. A demanda por moeda (ou outros ativos líquidos e seguros) se eleva como meio de mitigar tais apreensões, o que reduz a demanda por bens que geram emprego.

Para quebrar o ciclo vicioso onde apreensões quanto ao futuro geram menor gasto privado, especialmente os investimentos produtivos, Keynes sugeriu a adoção permanente de políticas de regulação da demanda por meio do ativismo estatal (“política fiscal”). A “eutanásia” dos rentistas (ou manutenção de taxas de juros baixas), a “socialização dos investimentos” (saneamento, habitação, construção de estradas, portos, ferrovias etc.) e a adoção de políticas redistributivas (tributação progressiva, previdência social, saúde e educação com financiamento público integral e de caráter universal, etc.) ajudaram a moderar os desequilíbrios produzidos pelos mercados. Com isso, os países de alta renda viveram a sua “idade de ouro” no pós-guerra.

O aparente consenso do pós-guerra não pôs fim ao debate em torno dos limites do papel do Estado. Robert Skidelsky (2018, p.138, tradução nossa) enfatiza que “... a questão do tamanho e do papel do Estado foi uma linha divisória entre a direita e a esquerda. A direita queria um Estado menor para proteger a liberdade e a propriedade; a esquerda queria um Estado maior para limitar o que percebiam ser os aspectos predatórios do capitalismo”. De fato, se a visão do capitalismo regulado foi predominante no quarto de século que se seguiu à Segunda Guerra, ela entrou em ocaso a partir dos anos 1970. A aceleração inflacionária e o retorno do desemprego tornam a retórica neoliberal atraente no mundo ocidental desenvolvido.

Desde o final dos anos 1940, intelectuais como von Mises, Hayek e Friedman criticavam a ortodoxia Keynesiana e a socialdemocracia, consideradas como a antessala do socialismo. Argumentavam que a intervenção do Estado só produziria ineficiência e inflação, o que parecia ser o caso nos anos 1970 (Harvey, 2007; Jones, 2014; Slobodian, 2020). Ao invadir o mundo das decisões privadas o Estado comprometeria o espírito empreendedor privado e a própria democracia liberal. Desde então, as reformas estruturais contrárias ao ativismo estatal fizeram com que as redes de proteção social (previdência, saúde e

educação públicas, universais e gratuitas, etc.) tenham sido enfraquecidas. Da mesma forma, a desestruturação do poder sindical, o afrouxamento da regulação financeira e adoção de reformas tributárias regressivas fizeram com que as rendas do trabalho tenham sido contidas e os ganhos de capital tenham disparado. Como nos demonstra Thomas Piketty (2020) em suas pesquisas exaustivas e admite o guru das finanças fundamentalistas, Warren Buffett, os ricos ganharam a [guerra de classes](#)¹⁰. Em muitos países, a pandemia chegou exatamente no momento em que os Estados estavam vulneráveis para atuar. A ilusão de que os mercados podem regular as sociedades foi construída pelos economistas neoliberais. Será que ela resistirá ao poder disruptivo da sequência de crises dos anos 2000?

... o Vírus e os Mercados Estão se Vingando.

Tal como os eventos traumáticos do período entre as guerras, a crise financeira global de 2007-2009 (CFG), os conflitos entre Estados Unidos e China e a pandemia do COVID-19 são eventos contemporâneos que têm o potencial de produzir novos arranjos institucionais e políticas públicas. Todos eles revelam os limites que a reprodução da vida social se defronta quando a mercantilização se torna excessiva. Os ecos das obras de autores como Polanyi (“The Great Transformation”, 1944) e Keynes (1936) voltam a rondar os analistas contemporâneos.

É isto o que revela a análise do economista [Luigi Zingales](#), professor de finanças na escola de negócios da Universidade de Chicago. A assim-chamada escola de Chicago liderou o ataque ao capitalismo regulado do pós-guerra e lançou as bases para as reformas neoliberais implementadas nos últimos quarenta anos. Depois da CFG, Zingales (2012; 2015) passou a alertar para a fragilidade política da defesa das finanças desreguladas. Isto porque, a crise revelou, uma vez mais, que a disciplina da concorrência dos mercados livres funcionaria somente para as pessoas comuns e as empresas de menor porte, ao passo que as instituições financeiras, as grandes corporações e os ricos seriam protegidos pela mão visível do Estado. Na medida em que essa percepção se dissemina na sociedade, abre-se espaço para o avanço de retóricas populistas e antiliberais. Caberia à regulação estatal separar a parte “boa” da “má” no complexo mundo das finanças.

¹⁰ In verbis: “Actually, there’s been class warfare going on for the last 20 years, and my class has won. We’re the ones that have gotten our tax rates reduced dramatically. If you look at the 400 highest taxpayers in the United States in 1992, the first year for figures, they averaged about \$40 million of [income] per person. In the most recent year, they were \$227 million per person — five for one. During that period, their taxes went down from 29 percent to 21 percent of income. So, if there’s class warfare, the rich class has won.” Em 2011, Buffet admitiu que os ricos estadunidenses não pagavam impostos adequadamente. Neste mesmo ano a administração Obama tentou criar uma taxa mínima de 30% sobre os estadunidenses que ganhavam mais de US\$ 1 milhão, o que atingiria apenas 0,3% dos contribuintes. A assim-chamada “Regra Buffett” foi repudiada no Congresso por iniciativa da bancada Republicana. Para uma análise mais detalhada ver o trabalho de [Emmanuel Saez e Gabriel Zucman](#).

No caso da pandemia do COVID-19, Zingales defende a estratégia de isolamento social e o uso da lógica da “economia de guerra”. Para tanto, lança mão de um cálculo estritamente econômico: o isolamento salva vidas e reduz os impactos econômicos da crise. Vale dizer, o custo das vidas perdidas sobre a geração futura de riqueza é maior do que o custo econômico de curto prazo da redução no nível de atividades. Zingales parte da estimativa oficial do quanto “vale” uma vida humana nos Estados Unidos (valor que oscila entre US\$ 7 milhões e US\$ 10 milhões), de acordo com a Agência de Proteção Ambiental. Tal métrica informa a realização de políticas públicas que buscam, por exemplo, limitar a emissão de poluentes. Assim, segue Zingales, salvar a vida de 800 mil a um milhão de pessoas poderia “poupar” o equivalente a um terço do PIB do país¹¹. Tal custo não seria significativamente maior do que o de parar parcialmente o país por três ou quatro meses. O economista de Chicago reconhece que suas estimativas são preliminares e imprecisas. O importante é perceber a gravidade da situação e que ela não se corrige por meios estritamente mercantis.

Zingales também aponta a importância de conter os efeitos da pandemia de forma tempestiva e organizada. Para ele, países com governos eficientes, como Coreia, Taiwan e Singapura poderão ter impactos econômicos e humanitários reduzidos em comparação com países que perderam competências estatais, como Itália e Espanha. Na sua percepção, o retardo em agir ampliaria custos econômicos. Argumento semelhante foi levantado pelo prestigiado analista [Fareed Zakaria](#)¹². Para ele, o desmonte das competências estatais após décadas de neoliberalismo deixou o governo federal estadunidense menos capaz de responder à emergência da pandemia em curso.

Zingales é um liberal que defende que os governos sejam “organizados”. No livro escrito com Raghuram G. Rajan (Rajan e Zingales, 2003), que antecede à CFG, há a defesa de reformas que realinhem o sistema do viés pró-ricos para outro onde as forças de mercado possam, de fato, entregar prosperidade para o conjunto da sociedade¹³. Por isso a regulação financeira seria importante. Ademais, em suas análises mais recentes, emerge a centralidade da manutenção de redes robustas de proteção social e de administrações competentes, ambas as características capazes de tornar as sociedades mais resilientes aos choques inerentes ao funcionamento dos mercados. Países que as mantiveram estão lidando melhor com os efeitos da COVID-19.

¹¹ Para o caso dos EUA, [Zingales afirmou](#) que: “But if we reach the level of Wuhan, where there was an undercapacity of hospitals, then the death rate could be 3 percent, and that means 800,000 people or more who die. We economists have this terrible habit of putting a value on life. And the statistical value of a life is considered roughly \$9 million. So that would be a \$7.2 trillion cost. That represents one-third of the US GDP. So, even if you were a purely cynical guy, you would understand that slowing down this epidemic is worth paying an economic cost, a cost to the economy.”

¹² “When a crisis hits the United States, the country’s general instinct is to rally around the flag and wish the best for its leaders. That’s probably why President Trump has seen his approval ratings rise, even though he has had a delayed and fitful approach to this pandemic. But at some point, we Americans must look at the facts and recognize an uncomfortable reality. The United States is on track to have the worst outbreak of coronavirus among wealthy countries, largely because of the ineffectiveness of its government. This is the new face of American exceptionalism.”

¹³ “Because the free market system is so weak politically, the forms of capitalism that are experienced in many countries are very far from the ideal. They are a corrupted version, in which powerful interests prevent competition from playing its natural, healthy role.”

Zingales avança e sugere que o contexto atual, excepcional em todos os sentidos, demandaria um esforço típico de uma “economia de guerra”, onde o importante no curto prazo é vencer o inimigo. Assim, o combate aos efeitos humanitários e econômicos do COVID-19 torna-se o objetivo central. Por isso mesmo, defende a criação de um programa de renda universal capaz de dar tranquilidade para que as famílias permaneçam em casa. Para ele, o pacote de US\$ 2 trilhões, aprovado pelo Congresso dos EUA, não sinalizaria neste sentido, na medida em que não compensaria a renda que será perdida pelas pessoas e, tampouco, criaria mecanismos de transferências de recursos entre gerações (dos mais velhos para os mais jovens) e dos mais ricos para os mais pobres.

Para Zingales, o pacote de contenção da crise tende a acentuar as distorções distributivas prévias, pois enfatiza os subsídios às empresas e não a manutenção da renda das famílias. Para ilustrar o seu ponto, o economista italiano estima que se os US\$ 2 trilhões fossem integralmente distribuídos entre as pessoas físicas, cada estadunidense teria direito a US\$ 6 mil ou que significaria, em média, US\$ 24 mil por família. Todavia, as medidas aprovadas pelo Senado indicam um aporte por família que é 1/20 daquele montante (US\$ 1,2 mil). Por decorrência, Zingales denomina a política estadunidense de “socialismo corporativo”. Assim como em 2007-2009 e nos anos que se seguiram à CFG, os interesses particulares de grupos de pressão do mundo dos “grandes negócios” se impuseram. Sem uma rede de proteção social robusta e eficiente e sob a batuta da plutocracia, o gasto fiscal, que não é desimportante, tenderia a gerar resultados abaixo do seu potencial.

Este problema torna-se ainda mais importante na medida em que o confinamento é necessário, mas insuficiente para lidar com os efeitos da crise. A recuperação do nível de atividades, do emprego e da renda vai demandar ação mais eficiente e profunda dos governos¹⁴. No caso dos Estados Unidos, predomina a desorganização. Esta não é intrínseca ao funcionamento estatal, mas é o resultado de um longo processo de deterioração da governança, como argumentado por Fareed Zakaria e demonstrado por Stiglitz (2019), e de captura do Estado pelos interesses dos ricos. Este ponto é crítico, pois nos anos que seguirão a agenda da tributação das grandes fortunas voltará ou centro do debate público. Assim como a gestão da moeda, do crédito e das contas públicas a partir de uma nova perspectiva teórica e moral.

Zingales conclui que as políticas redistributivas podem auxiliar na vida de todas as pessoas, porém, tendem a ser ainda mais importantes para os próprios ricos. Ao assegurar a reprodução estável da sociedade, são preservados, também, os mecanismos de mercado que permitem a acumulação da riqueza. A despeito da decantada teoria da meritocracia, [Zingales reafirma](#) o que é óbvio para quem observa o capitalismo: a

¹⁴ [Krugman](#) sugere para os EUA no cenário pós-pandemia um programa permanente de investimentos públicos em infraestrutura adicionais aos atuais em dois pontos percentuais do PIB por ano.

produção da riqueza é um processo social; sem consumidores aptos e dispostos a adquirir bens e serviços, os empreendedores “bem-sucedidos” não têm como realizar os seus lucros¹⁵.

Como nos ensinaram Keynes e Polanyi, destruir a sociedade não parece ser a forma mais inteligente de se ganhar dinheiro no longo prazo. No passado, a elite econômica entendeu essa lição – ou foi forçada a aceitá-la – e o capitalismo foi reformado. Alguns anéis foram perdidos no curto prazo, mas o crescimento com estabilidade social revelou-se um jogo de soma positiva entre os anos 1950 e 1970. Nos últimos quarenta anos, o capitalismo socialmente regulado deu lugar a uma forma mais pura e, por isso mesmo, mais regressiva e instável. Resta saber se as lições do presente permitirão um horizonte menos cinza para as futuras gerações.

¹⁵ Em suas palavras: “Vejo uma provável necessidade de criar impostos sobre grandes fortunas, porque, durante guerras, seus meios de financiar um país são basicamente imprimindo dinheiro ou criando alguma maneira de taxar riquezas. Sou sempre contrário a esse tipo de solução em tempos comuns, mas, em situações extremas, essa pode ser a forma para resolver. Isso traria o benefício de salvar o país do desespero, um bem público geral. Mas quem ganha mais com isso são os ricos, porque não só salvam suas vidas como também preservam muito do valor de sua riqueza. Parece contraditório, mas é simples: imagine um país que perdeu um percentual grande de sua população, um monte de coisas simplesmente perde o valor ali já que a demanda cai drasticamente. Então, em uma situação como essa, é preciso ao menos criar esse imposto sobre fortunas para poder ser mais agressivo em custear uma redistribuição de renda que permita o confinamento da população.”

4

É possível evitar uma “Grande Depressão” pós-pandemia?¹⁶

A pandemia da COVID-19 abriu a temporada de revisões nas projeções sobre o crescimento das economias. Neste novo contexto, a prestigiosa revista “The Economist” indica uma contração de -2,2% no produto interno bruto (PIB)¹⁷ global do corrente ano. A projeção anterior era de um crescimento de +2,3%. O “Institute for International Finance (IIF)”, que representa 450 instituições financeiras de 70 países, segue na mesma direção: queda de -2,8% para a economia mundial em 2020 (antes previa crescimento de +2,6%). Ademais, para muitos analistas os impactos da crise não ficariam restritos ao corrente ano, mas se projetariam no futuro próximo¹⁸.

Caracterizar-se-ia, assim, uma recessão mais intensa do que aquela derivada da crise *subprime*, logo transmutada em crise financeira global (CFG, 2007-2009). Esta é a opinião da diretora-gerente do Fundo Monetário Internacional, [Kristalina Georgieva](#). Ela espera a materialização do pior desempenho da economia global desde a crise de 1929, com 170 países apresentando variações negativas em seus respectivos produtos.

Tais projeções impressionam e assustam. Mas, será que, de fato, estamos diante de uma nova “Grande Depressão”? Em nossa perspectiva, este cenário não pode ser descartado *a priori* ou mesmo minimizado. Os riscos existem e estão se tornando cada vez mais claros. Porém, também entendemos que tal destino não está determinado tecnicamente pelas simulações dos modelos utilizados em bancos e instituições oficiais. O futuro poderá convergir com as projeções ou, ainda, ser muito pior ou relativamente melhor, a depender das decisões que tomarmos de agora em diante.

Do ponto de vista estritamente técnico, qualquer economista bem treinado sabe que fazer previsões não é algo trivial. As evidências sobre o tema sugerem um histórico que está longe de ser

¹⁶ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 13 de abril de 2020: <https://www.ufrgs.br/fce/e-possivel-evitar-uma-grande-depressao-pos-pandemia/>.

¹⁷ Ver: <https://www.eiu.com/n/covid-19-to-send-almost-all-g20-countries-into-a-recession/>.

¹⁸ Dentre os países emergentes, os latino-americanos possivelmente estarão entre os mais intensamente atingidos. O IIF, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (IADB) e a CEPAL avaliam que a retração dos principais parceiros dos países latino-americanos, especialmente os Estados Unidos e a China, associada às vulnerabilidades prévias e as possíveis reações dos governos locais compõem um horizonte potencialmente explosivo. Por decorrência, não descartam contrações no produto regional da ordem de -5%. E, mais importante, temem que os anos seguintes carreguem o peso dos impactos e decisões correntes. O IADB oferece um leque de estimativas para o PIB entre 2020 e 2022 com variações médias do produto regional indo de -2,1% a.a. (cenário moderado) até -4,8% (cenário extremo). Ver, por exemplo: “Policies to Fight the Pandemic”, 09/04/2020 (https://publications.iadb.org/publications/english/document/2020_Latin_American_and_Caribbean_Macroeconomic_Report_Policies_to_Fight_the_Pandemic.pdf); “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales” (<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>).

marcado pela precisão¹⁹ obtida em outras áreas do conhecimento. Isto porque, diferentemente da realidade das ciências experimentais, a Economia lida com complexos processos sociais onde atores tomam decisões em reação às mudanças nas condições do ambiente²⁰.

Assim, para além dos aspectos técnicos, existe o mundo das decisões políticas que condicionam a evolução futura das decisões privadas. O exemplo da CFG é ilustrativo a este respeito. Em 2008, após a falência do Lehman Brothers, abriu-se a perspectiva de que a economia global viveria uma nova “Grande Depressão” aos moldes do que ocorrera depois da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929. Assim como agora, o pessimismo se fundava no olhar sobre o passado. Como sabemos agora, tal cenário não se concretizou, pois os governos atuaram para evitar a eclosão de uma espiral deflacionária de longa duração.

Qual foi o tamanho da ação dos atores estatais naquele momento? [O FMI estimou](#)²¹ que, em média, os países do G20 tiveram gastos discricionários cumulativos da ordem de 5% dos respectivos produtos entre 2008 e 2010. Já o saneamento financeiro (capitalização das instituições financeiras, empréstimos de liquidez e garantias, compra de ativos “podres”, dentre outras medidas) gerou aportes equivalentes a 44% do PIB (média ponderada pelos respectivos produtos em paridade poder de compra) nas economias de alta renda e de 2% dos produtos nos países emergentes.

Diante dos riscos de uma “Grande Depressão”, foram utilizados instrumentos monetários não convencionais como as taxas de juros nominais negativas e o afrouxamento quantitativo. Com isso, preservou-se a riqueza financeira. Assim, por exemplo, o balanço do FED passou de USD 700 bilhões (2007) para mais de US\$ 4,5 trilhões (2017) em uma década. Em conjunto, FED, BCE, BoJ e Banco Popular da China expandiram a base monetária em US\$ 15 trilhões. Nunca antes na história registrada o balanço dos bancos centrais cresceu de forma tão rápida e intensa.

Ideólogos libertários e economistas que professam a fé friedmaniana observaram que a maciça intervenção estatal não gerou qualquer pressão inflacionária significativa. Sim, a máquina de criar dinheiro foi acionada com uma volúpia nunca antes imaginada, nem pelo mais delirante estatista, sem que a inflação ao consumidor ou as expectativas inflacionárias tenham sido perturbadas. É bem verdade que a expansão de liquidez estimulou o maior ciclo altista da história do mercado acionário,

¹⁹ Ver, por exemplo, Eicher, T. S. et al. “Forecasts in Times of Crises”, IMF Working Paper 18/48, 2018; e “GDP predictions are reliable only in the short term” (<https://www.economist.com/graphic-detail/2018/12/15/gdp-predictions-are-reliable-only-in-the-short-term>); “The accuracy of long-term growth forecasts by economics researchers”, de Masayuki Morikawa (<https://voxeu.org/article/accuracy-long-term-growth-forecasts-economics-researchers>).

²⁰ O trabalho de William Nordhaus, ganhador do prêmio Nobel e um dos mais respeitados especialistas em impactos econômicos de longo prazo das mudanças climáticas, nos mostra que a incerteza na projeção sobre o comportamento futuro das economias é maior do que usualmente reconhecem os economistas. Ver: “Uncertainty in forecasts of long-run economic growth” (<https://www.pnas.org/content/pnas/115/21/5409.full.pdf>)

²¹ Ver o balanço do Fundo sobre os dez anos da CFG em “World Economic Outlook”, October 2018, capítulo 2.

particularmente o [estadunidense](#) (Credit Suisse, 2021a). Só que isso era exatamente o que se desejava, vale dizer, usar o poder estatal de emitir moeda para evitar o “*debt deflation*” descrito por Irving Fisher e, assim, proteger os rentistas. Apoiados pelos seus poderosos bancos centrais, os donos da riqueza não criticaram o Estado intervencionista ou defenderam soluções exclusivamente de mercado para preservar o valor dos seus ativos.

Os bancos centrais e os Tesouros não mediram esforços para proteger os mercados financeiros. E os custos deste processo se fizeram sentir na economia e na política: a renda se concentrou ainda mais, e os ressentimentos com o establishment financeiro e político cresceram. Como bem observa Skidelsky (2018, p. 216), as políticas pós-CFG foram fortes o suficiente para evitar uma nova Depressão. Todavia, elas se revelaram frágeis para relançar a economia mundial em uma trajetória estável e robusta de recuperação. Por isso mesmo, as estimativas do FMI no final de 2018 indicavam que naquele momento, dez anos depois da crise, economias que representavam 60% do PIB global ainda estavam crescendo abaixo da tendência pré-2008.

Assim, a pandemia em curso se manifesta em uma economia global mais desigual, endividada e menos dinâmica do que aquela que testemunhou o que, até então, era o maior choque financeiro e real desde 1929. Seus efeitos não deixarão muito espaço para o “mais do mesmo”, ou seja, para políticas suficientes apenas para proteger a riqueza financeira. Por sua própria natureza, a crise atual gera desafios de organização da produção, de financiamento e de redefinição das prioridades públicas e privadas que não cabem no escopo das políticas que vinham sendo adotadas até aqui.

É isto o que conclui o “Financial Times”, uma das principais vozes do *establishment* financeiro. Em editorial recente, ele sugere que a crise da COVID-19 revela os limites do contrato social contemporâneo. Este se manteve intacto, mesmo depois da CFG. Agora, segue o jornal, há que se rever o modelo de reformas adotadas nos últimos quarenta anos por políticos inspirados em Mises, Hayek, Friedman, Buchanan e seus herdeiros intelectuais. *In verbis*:

Reformas radicais – revertendo a direção das políticas que predominaram nas últimas quatro décadas – devem ser colocadas sobre a mesa. Os governos terão de aceitar um papel mais ativo nas economias. Eles precisam ver os serviços públicos como investimentos e não como passivos, além de tornar o mercado de trabalho menos inseguro. A redistribuição estará novamente na agenda; bem como o questionamento dos privilégios dos mais velhos e dos mais ricos. Políticas que até recentemente eram consideradas excêntricas, como a renda universal e a tributação da riqueza, deverão fazer parte do mix.²²

²² Tradução livre do original: “Radical reforms — reversing the prevailing policy direction of the last four decades — will need to be put on the table. Governments will have to accept a more active role in the economy. They must see public services as investments rather than liabilities, and look for ways to make labour markets less insecure. Redistribution will again be on the agenda; the privileges of the elderly and wealthy in question. Policies until recently considered eccentric, such as basic income and wealth taxes, will have to be in the mix”. Ver o editorial em: “Virus lays bare the frailty of the social contract”, <https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fe-fcd274e920ca>.

Em síntese: sim, a crise é grave; sim, é possível minimizar seus impactos e evitar uma nova “Grande Depressão”. Todavia, para que o cenário catastrófico gerado pelas projeções dos economistas não se concretize, há que se superar um obstáculo importante: a ilusão ideológica de que as soluções mercantis são suficientes para garantir que a sociedade se reproduza. “Vouchers” não irão recuperar a higidez das economias no longo prazo, mas sim a adoção de programas robustos de acesso à renda mínima, à educação pública, à saúde universal e gratuita, à seguridade social, à proteção ambiental e ao desenvolvimento cultural e tecnológico. Como nos alerta o “Financial Times”, chegou a hora de deixar de trata-las como ônus, mas sim como investimentos em [um futuro coletivo superior](#).

A “desmercantilização” dos aspectos mais essenciais para a preservação da vida e da sociedade não eliminará todos os espaços para o funcionamento da livre iniciativa. Pelo contrário, há que se preservar o dinamismo dos mercados e renovar a possibilidade de mobilidade social ascendente por meio do trabalho e do mérito. Este último é uma farsa, quando não está ancorado em políticas que eliminem a desigualdade estrutural (Piketty, 2020). Por esta perspectiva, o Estado deixa de ser um “problema”, como sugerem os libertários, ou um demiurgo que resolverá todos os impasses sociais, como desejam seus primos-irmãos na extrema esquerda.

A presente crise nos rerepresenta uma verdade historicamente estabelecida, mas que vem sendo obliterada pelos interesses rentistas e as suas ideologias libertárias: sem o Estado não há civilização e, muito menos, economias funcionais. Para preservar os mercados e a civilização teremos de redesenhar a atuação estatal nos termos sugeridos pelo “Financial Times”. Com isso, as políticas públicas devem ser construídas e financiadas com o objetivo final de garantir que os indivíduos possam desenvolver plenamente os seus potenciais, em condições de liberdade e de segurança. Se é verdade que o Estado não consegue e nem deve resolver todos os problemas de uma sociedade complexa e descentralizada, também o é que, sem ele, esta mesma sociedade torna-se instável e disfuncional. Aceitar ambas as verdades seria um bom primeiro passo para evitar uma nova “Grande Depressão” e construir um futuro melhor.

5

A Moeda Digital da China: hegemonia financeira no mundo pós-pandemia?²³

Enquanto a economia global derrete em meio à crise do COVID19, a notícia²⁴ de que moeda digital chinesa entrou em fase de testes e estará operacional em um futuro próximo reacendeu o debate sobre o futuro do sistema monetário e financeiro internacional (SMFI)²⁵. São recorrentes os anúncios – até aqui frustrados – da decadência do dólar e de que as novas tecnologias irão revolucionar a natureza da moeda. Em nossa perspectiva, é precipitado afirmar que a iniciativa chinesa representa uma ruptura imediata no *status quo* no SMFI.

Moeda em suas Formas de Representação

A China saiu na frente dos demais países na introdução de uma moeda estatal digital. Nos últimos anos, as principais economias emergentes e avançadas aceleraram seus estudos sobre como e quando adotar este novo tipo de instrumento (Boar et al., 2020). A potência asiática não é uma exceção. Todavia, o avanço acelerado nesta direção parece estar condicionado por alguns fatores específicos²⁶, a saber: (i) a China já é o país que mais utiliza meios eletrônicos e digitais para a realização de pagamentos; (ii) suas empresas de tecnologia na nova economia digital e na área de telecomunicações estão disputando e, em alguns casos, liderando a fronteira tecnológica em áreas como 5G, comércio eletrônico, produção de equipamentos de telecomunicações, dentre outras; (iii) seu Estado tem enorme capacidade de planejar e adotar diretrizes e padrões de produção e consumo, ou seja, é capaz de projetar e realizar suas políticas industriais e tecnológicas, sendo estas tributárias da estratégia de reposicionamento do país na ordem internacional; e, por fim (iv) o governo chinês acelerou sua estratégia nesta área diante da pressão estadunidense e do anúncio de que o Facebook irá lançar a sua moeda digital (a Libra).

²³ André Moreira Cunha, Andrés Ferrari e Luiza Peruffo. Originalmente publicado em 11 de maio de 2020: <https://www.ufrgs.br/fce/a-moeda-digital-da-china-hegemonia-financeira-no-mundo-pos-pandemia/>

²⁴ Ver: “China aims to launch the world’s first official digital currency”, The Economist, Apr 23rd, 2020.

²⁵ Sobre o SMFI, uma recente análise da revista “The Economist” afirma que: “The system is made up of the institutions, currencies and payment tools that dictate how the invisible liquidity feeding the real economy flows around the world. America has been its pulsating centre since the second world war. Now, though, repeated missteps, and China’s growing pull, have begun to tear at the seams. Many assume the status quo is too entrenched to be challenged, but that is no longer the case. A separate financial realm is forming in the emerging world, with different pillars and a new master.” (“Special Report – International Banking”, The Economist, May 9th, 2020. p. 3)

²⁶ “Recently, due to the US-China trade war and Facebook’s announcement of libra, the Chinese government sped up its efforts. In late October 2019, Chinese President Xi Jinping endorsed blockchain as “an important breakthrough for independent innovation of core technologies” in a meeting of the Political Bureau of the Chinese Communist Party’s Central Committee. He has since repeated the PBoC’s intention to replace cash with a central bank digital currency.” Ver: [Deutsche Bank Research “The Future of Payments”, 2020.](#)

Porém, o que realmente significa a “moeda digital estatal”? Ela é um passo adicional na direção da internacionalização do iuane²⁷ e, por decorrência, de uma eventual contestação da posição internacional do dólar estadunidense? E, ainda, ela representa alguma ruptura essencial nos padrões monetários vigentes? Para avançar na compreensão deste movimento há que se diferenciar o que é o “conteúdo” de uma moeda específica e quais são as suas “formas” de expressão. **O iuane digital é uma forma adicional de expressão da moeda estatal chinesa.** Ele inova, tanto quanto inovaram os diversos instrumentos históricos de expressão monetária, tais como o papel moeda, o cheque, os cartões de crédito e de débito e o uso do celular para realizar pagamentos, para citar alguns.

O **conteúdo de uma moeda** reside na sua capacidade de exercer plenamente as funções de unidade de conta, de meio de troca e de reserva de valor. Uma moeda plena tem que conseguir ser referência dos preços e dos contratos e, por isso mesmo, ser o meio pelo qual os direitos de propriedade são transferidos entre os agentes econômicos, tanto no presente, quanto ao longo do tempo. O desenvolvimento histórico dos padrões monetários, do crédito e da intermediação financeira constituiu-se na base de expansão das sociedades mercantis. Como destacado por Yuval Harari (2015), a humanidade passou a conquistar as forças da natureza e a avançar do ponto de vista material pela capacidade de cooperar em escala crescente. Para tanto, os agrupamentos humanos passaram a criar “mitos coletivos”, sendo a moeda um dos mais importantes.

O conteúdo desta convenção social se expressa em “formas” que podem se alterar em função dos avanços sociais e tecnológicos. A moeda pode ser física (moedas, notas representativas, letras de câmbio, etc.) ou virtual, em que débitos e créditos são liquidados por meio do uso do “dinheiro de plástico” (cartões de débito e de crédito) e do “dinheiro eletrônico ou digital” – pelo uso do celular, criptomoedas etc. Instrumentos específicos tornam-se moedas *stricto sensu* se forem “seguros” e “estáveis”. Este aspecto tem sido levantado pelos especialistas para qualificar a possibilidade de que moedas privadas digitais, como o Bitcoin, venham a ocupar o papel das moedas estatais.

Os trabalhos do Banco Internacional de Compensações (BIS, na sigla em inglês) reforçam a concepção de que moedas são convenções sociais que se sustentam no poder estatal. Fazendo eco ao que Keynes já enfatizava, especialmente a partir do seu “Tratado da Reforma Monetária” (1923), é o poder estatal que confere estabilidade no valor intertemporal da moeda. A referência a algum lastro real, particularmente o ouro, era para Keynes uma “reliquia bárbara” que então se projetava no imaginário social e econômico como uma necessidade. Após a Segunda Guerra Mundial e, principalmente, depois que Nixon desmontou o padrão dólar-ouro, verificou-se o predomínio dos padrões monetários fiduciários. Sem lastro em metais preciosos e com o avanço tecnológico, os instrumentos que exercem

²⁷ A moeda chinesa é o renminbi, cuja unidade de conta é o iuane. No seu uso internacional, o iuane (a “moeda chinesa”) é tratado como sinônimo de renminbi. O mesmo será feito ao longo deste livro.

as funções de moeda foram se diversificando, sendo a moeda digital uma nova forma para uma velha convenção.

No debate contemporâneo, o surgimento de novas moedas digitais privadas passou a ser celebrado como a possibilidade de retirar do Estado o monopólio sobre a emissão e a regulação dos padrões monetários e da intermediação financeira. Se tal possibilidade existe no plano elevado das abstrações teóricas, ela dificilmente ganhará terreno no mundo complexo das relações mercantis nas modernas sociedades de mercado. Isto porque as criptomoedas privadas são instrumentos muito voláteis e, por esta razão, deixam de ter a qualidade requerida para ser referência de preços e contratos, vale dizer, unidade de conta. Esta função é central, particularmente na visão de Keynes, para que um instrumento seja moeda em seu sentido estrito. É exatamente por isso que o monopólio estatal na gestão monetária se revela como um bem público de alta relevância. A existência de âncoras estáveis é essencial para garantir alguma ordem cotidiana nos processos decisórios de acumulação da riqueza privada²⁸.

Os gestores privados das criptomoedas não têm o poder de impor o seu uso para liberar contratos, nem podem garantir a solvência e a liquidez do sistema financeiro como um todo. Eles não emitem instrumentos de dívida que podem ser aceitos como contrapartida ao pagamento de tributos. Sem curso forçado, famílias e empresas podem aceitar as criptomoedas ou simplesmente repudiá-las. Empresas como o Facebook, que desenvolve a sua criptomoeda, a Libra, não possuem força militar, base territorial e capacidade de impor padrões e regras ou mesmo de exigir o pagamento de tributos. No mundo moderno o lastro das moedas se localiza no poder material e imaterial dos seus emissores, os Estados.

Por outro lado, as criptomoedas privadas conseguem exercer, ainda em um escopo limitado, certas funções monetárias, como ser meio de pagamento (ou de troca) e reservas de valor, assim como outros ativos e instrumentos já o fazem. E isto poderá continuar no futuro. Porém, ainda é cedo para se imaginar economias capitalistas complexas e sofisticadas sem parâmetros estáveis de precificação e denominação de contratos. Por outro lado, nada impede que Bancos Centrais passem a adotar o formato digital para as suas moedas. É este o caminho que a China trilha no momento.

Após quatro décadas de rápido crescimento, a China tornou-se a maior economia do mundo, quando se mede a renda em termos de paridade poder de compra. Por esta métrica, seu peso relativo chega a 18% do total mundial. Em valores de mercado (dólares correntes), o gigante asiático segue atrás

²⁸ De acordo com Agustín Carstens (2019, p.2), do BIS no trabalho “The future of money and the payment system: what role for central banks?” (2019, p.2): “The monetary system is founded on trust in the currency. This is something that only the central bank can provide. Like the legal system and other public goods, the trust underpinned by the central bank has the attributes of a public good (...) Central bank public goods improve the functioning of the monetary system. They do this by giving the private sector greater scope to innovate, for everyone’s benefit. Central banks amplify the efforts of private sector innovators, by giving them a solid base to build on.”

dos Estados Unidos. Já em termos de comércio de bens e serviços e posse líquida de ativos financeiros no exterior, a China também se caracteriza como um ator de destaque²⁹. No plano tecnológico seu avanço impressiona. Sob a coordenação ativa do seu Estado, as empresas chinesas passaram a ocupar posições de liderança em várias áreas. A Comissão Especial do Congresso dos Estados Unidos que trata das relações bilaterais entre as superpotências afirmou recentemente que: “a competitividade econômica e a segurança dos Estados Unidos estão sob ameaça do governo chinês, que busca, de forma sistemática, a liderança em inteligência artificial, novos materiais e novas energias³⁰”.

A despeito deste sucesso, não há garantias de que a ascensão econômica chinesa representará o estabelecimento de uma nova ordem financeira global. Um **iuane digital poderá ampliar o controle governamental** sobre famílias e empresas, na medida em que os respectivos gastos para aquisição de bens, serviços e ativos diversos seriam mais facilmente rastreáveis. Poderá, pelas mesmas razões, aumentar a eficiência tributária. Adicionalmente, como destaca pesquisa recente do Deutsche Bank³¹, o governo chinês poderá forçar as empresas locais e multinacionais a usarem esta nova forma de pagamento, com efeitos potencialmente benéficos em sua estratégia de internacionalização. Estes e outros efeitos são prováveis, mas nenhum deles conduz de forma direta ou automática a uma nova ordem financeira. O dólar segue no topo da hierarquia monetária, graças ao poder do Estado que o emite, a inércia institucional e as fragilidades já demonstradas por eventuais concorrentes.

Até o momento a moeda chinesa tem uma participação marginal nas transações internacionais. A existência de um iuane digital pode ser um passo no sentido de uma eventual transformação do *status quo*. Porém, a estrada que se vislumbra para que a moeda chinesa se consolide globalmente é longa e sinuosa.

Moeda e Poder no Plano Internacional

Benjamin Cohen (1998, 2015, 2018), professor de economia política internacional da Universidade da Califórnia, desenvolveu um modelo interessante para compreender o uso internacional

²⁹ No final de 2018, as reservas internacionais chinesas atingiram montante de USD 3.168 bilhões, ao passo que seu estoque de investimento direto no exterior era de USD 1.939 bilhões. Ademais, o país era o terceiro maior credor líquido do mundo, atrás apenas de Japão e Alemanha. Sua posição internacional de investimentos era superavitária em USD 2.120 bilhões o que equivalia a 2,5% do PIB global. Ver: IMF. External Sector Report 2019 e IMF World Economic Outlook, April 2020.

³⁰ No original: “U.S. economic competitiveness and national security are under threat from the Chinese government’s broad-based pursuit of leadership in artificial intelligence (AI), new materials, and new energy.” (U.S.-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION Annual Report, 2019, p.8). Ver em: <https://www.uscc.gov/annual-report/2019-annual-report>.

³¹ O banco alemão é mais enfático do que nós quanto ao potencial geopolítico do iuane digital. Para ele: “As China (and India) develop electronic, crypto, and peer-to-peer strategies, the epicentre of global economic power could shift. China is working on a digital currency backed by its central bank that could be used as a soft- or hard-power tool. In fact, if companies doing business in China are forced to adopt a digital yuan, it will certainly erode the dollar’s primacy in the global financial market.” (*op cit.*, p.3)

das moedas. Em sua perspectiva, o SMFI possui uma estrutura hierárquica e assimétrica, onde as moedas são percebidas pelos agentes econômicos como portadoras de qualidades distintas. No topo da sua pirâmide monetária está o dólar estadunidense. Esta moeda, emitida pelo Estado mais poderoso do sistema internacional, exerce plenamente suas funções de meio de troca, unidade de compra e reserva de valor para além das fronteiras jurisdicionais dos Estados Unidos. De forma consistente desde o final da Segunda Guerra Mundial, ao redor de 2/3 dos ativos de reserva detidos pelos Bancos Centrais estão denominados em dólares.

O dólar é a moeda líder no uso privado e público global para denominar contratos comerciais e financeiros. A plataforma SWIFT³² (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) informa que, em abril de 2020, 44% das transações internacionais nela registradas eram liquidadas em dólares. O euro aparece como a segunda moeda mais transacionada internacionalmente, com 30% dos pagamentos totais. O iuane chinês é a quinta principal moeda, com pouco menos de 2%. Nos últimos anos a moeda chinesa disputa com o dólar canadense esta posição.

Tal concentração e hierarquia é uma característica estrutural do SMFI que reflete a sua evolução histórica. Em uma perspectiva de longo prazo, constata-se que sempre houve poucas moedas locais com capacidade de exercer funções internacionais (Neal, 2015; Eichengreen et al., 2017; Gourinchas et al., 2019). Por isso mesmo, torna-se relevante questionar o que faz com que uma determinada moeda nacional (ou supranacional, como no exemplo do euro) se torne uma “moeda internacional”. Da mesma forma, só que ao se analisar o mesmo tema por outro ângulo, é importante compreender porque certas moedas não conseguem exercer plenamente as funções nem mesmo em âmbito doméstico, aonde, em princípio, o seu emissor possui poder coercitivo. Para Cohen a qualidade das moedas se assenta no poder de seus Estados emissores. Estados fortes têm moedas sólidas e amplamente desejáveis. Estados fracos têm o poder formal de emissão, mas se defrontam com a rejeição parcial ou total de suas sociedades que, em determinadas circunstâncias, deixam de aceitar os padrões monetários por eles definidos.

Os Estados Nacionais possuem, pelo menos formalmente, o monopólio da força, que é a capacidade de definir as bases normativas que fundamentam as relações sociais em todas as suas dimensões. Tal capacidade se limita ao seu espaço territorial de jurisdição. No que tange aos temas monetários, são os Estados Nacionais que definem os padrões e as regras que conformam as relações contratuais nos mercados financeiros. No plano doméstico, os contratos comerciais e financeiros devem ser celebrados e liquidados por meio dos instrumentos autorizados pelo Estado. É bem verdade que a assimetria de poder entre Estados pode se manifestar nesta dimensão. Estados fracos têm baixa

³² Ver: ‘RMB Tracker’, Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency, April 2020.

capacidade de lastrear padrões monetários estáveis, o que leva seus residentes ao uso de moedas emitidas por Estados fortes, mesmo que sem o devido amparo legal.

Já no âmbito internacional, não existe nenhum instrumento monetário que se imponha por “força de lei”. Não há um “Estado Global” que detenha poder coercitivo em temas monetários e financeiros ou quaisquer outros. Em tese, empresas e famílias podem comprar e vender bens e serviços e acumular patrimônio em suas relações com o resto do mundo em Reais, Pesos, Ienes, Euros, Rupias, Iuanes, Dólares estadunidenses ou canadenses e assim por diante. De certa forma, tais moedas “concorrem” entre si no plano internacional e, portanto, precisam se validar diante dos usuários em potencial como sendo “seguras” e “eficientes”. Na prática, o dólar é a língua franca que domina a gramática das relações monetárias e financeiras.

Isto porque, a concorrência monetária revela a percepção que os agentes econômicos possuem sobre a qualidade relativa das moedas. Esta, por sua vez, se relaciona diretamente com o poder do seu emissor. Para Cohen, as moedas tornam-se tão mais competitivas quando mais os seus emissores se apresentam como fonte de estabilidade e de proteção dos contratos e direitos de propriedade. E isto se dá nas esferas política e econômica. No plano político doméstico, os emissores precisam apresentar um histórico de estabilidade na preservação das “regras do jogo” nas relações mercantis, com particular ênfase na proteção dos credores. Quem haverá de confiar em um Estado que de forma recorrente repudia dívidas e se apropria dos credores? A solidez nas instituições políticas, sociais e econômicas é importante, assim como a sua projeção externa. Aqui entra a importância do poder expresso tanto nas esferas militar, econômica e de constelação de recursos naturais e humanos (*hard power*), quanto nas questões simbólicas (*soft power*).

Do ponto de vista econômico, uma moeda é competitiva dentro da pirâmide de Cohen se o país que a emite tem um histórico de estabilidade macroeconômica. Ademais, há que dispor de ampla rede de instituições e de instrumentos que dê segurança e liquidez aos pagamentos e transferência de ativos em nível internacional. Seus intermediários financeiros devem dispor de musculatura para atuar globalmente, ou seja, realizar empréstimos em sua moeda e garantir liquidez e segurança por meio dos instrumentos de custódia e de liquidação de contratos os mais diversos. Para tanto, também importam o tamanho dos estoques e fluxos transacionados, o domínio das tecnologias e a existência de poder político e capacidade de influir nas decisões dos demais atores.

Uma moeda nacional ou supranacional só consegue exercer plenamente as suas funções para além de suas fronteiras jurídicas originais caso a economia em tela seja grande, realize volumes expressivos de comércio global de bens e serviços e emita ativos – públicos e privados – em volumes compatíveis com as necessidades de agentes econômicos locais e estrangeiros. Seus intermediários

devem operar em praças financeiras ancoradas em uma infraestrutura jurídica e tecnológica que transmita segurança aos portadores de riqueza. Os estoques de riqueza e os fluxos de bens e serviços são predominantemente registrados de forma escritural e transferidos por meios eletrônicos³³. Por isso mesmo, a infraestrutura de informática (equipamentos e softwares) e de meios de comunicação é vital para o bom funcionamento dos sistemas financeiros. Esta característica vital nas economias nacionais torna-se ainda mais importante para as transferências internacionais, o que confere a este mercado importantes custos de entrada.

O dólar é de longe a principal fonte de liquidez global e a maior referência para os contratos comerciais e financeiros. Assim, por exemplo, as estimativas mais recentes sobre o estoque de créditos em dólares estadunidenses na economia mundial referentes ao final de 2019 apontavam para total de US\$ 65,4 trilhões, dos quais US\$ 53,2 trilhões estão nos Estados Unidos e US\$ 12,2 trilhões se localizam no resto do mundo. Os créditos totais em euros (quando medidos em dólares) equivalem à metade dos créditos existentes na moeda estadunidense. E, mais ainda, a parcela destes créditos que está fora dos países da área do euro representa 1/3 dos créditos em dólares no resto do mundo. Já quando este tipo de estimativa é feita para créditos em ienes (também medidos em dólares, para manter a base de comparação) percebe-se que os recursos na terceira moeda mais internacionalizada correspondem a [4% do estoque estadunidense](#). As demais moedas apresentam participações ainda menores.

O dólar também aparece em destaque nas transações no mercado de moedas, cujo giro diário excede os US\$ 6 trilhões. A moeda estadunidense aparece como contraparte em metade destas transações. Já em termos de instrumentos derivativos, o dólar estadunidense representa como uma das pontas em 90% do volume transacionado em contratos de swap cambial (ver o BIS Quarterly Review, December 2019). É interessante notar que a moeda chinesa foi a oitava com maior volume de transação diárias do mercado cambial, de acordo com a pesquisa Trienal do BIS (Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Over-The-Counter, OTC, Derivatives Markets, 2019). Ademais, esta instituição constatou que: (i) comparando-se os resultados das pesquisas de 2016 e 2019, houve menor crescimento no uso do iuane; (ii) o giro efetivo do mercado cambial chinês é menor do que o projetado pelo modelo econométrico que controla tal indicador pela renda per capita dos países (BIS Quarterly Review, December 2019, p. 35).

[Algumas comparações](#) adicionais ajudam a ilustrar este ponto. Os Estados Unidos representam 24% do PIB global em valores de mercado e 15% paridade poder de compra. Já a China detém participações de 16% e 18% nestas mesmas métricas. Japão e Alemanha em geral aparecem entre as cinco maiores economias em tais medidas. Já a área do euro tem um peso relativo em renda que se

³³ Detalhes em: “Global Payments Report 2019: Amid sustained growth, accelerating challenges demand bold actions”, McKinsey & Company, September 2019.

aproxima dos Estados Unidos. No comércio global, China e Estados Unidos também despontam como os maiores exportadores e importadores de bens e serviços, com participações relativas que excedem a 10% dos totais globais. Todavia, este aparente equilíbrio em termos de “economia real” desaparece quando são observadas as variáveis financeiras. Aqui, nem mesmo a área do Euro e a sua moeda são pares para os Estados Unidos. Ademais, a posição financeira chinesa está muito aquém da sua importância relativa em termos de renda e comércio.

A participação dos EUA nos fluxos cambiais, nos empréstimos bancários e emissões de dívida, na denominação de contratos de comércio internacional, no valor das reservas cambiais dos Bancos Centrais, dentre outras medidas, oscila entre 50% e 65% dos totais globais. Estas proporções têm-se mantido mais ou menos estáveis nas últimas décadas, mesmo que o peso relativo da economia estadunidense em termos de renda tenha se reduzido continuamente (Ilzetzki et al., 2019). Isto evidencia que o poder monetário não é um mero reflexo do tamanho das economias. Não se pode minimizar a importância do poder militar e da inércia institucional.

Os Limites da Moeda Digital Chinesa no Mundo Pós-Pandemia

O modelo de Cohen revela aspectos importantes sobre a estrutura do SMFI. Todavia, ele não enfatiza aspectos cruciais que explicam porque as relações monetárias e financeiras são assimétricas. Para tanto, recorreremos aqui ao conceito de “poder estrutural” de Susan Strange (1987, 1988). Ele nos indica que alguns países são capazes de criar as regras que determinam como os jogadores podem ou não atuar. Ou seja, os padrões monetários e as formas de regulação podem ser ordenados e reordenados a partir de decisões emanadas de um ou mais atores-chave. Ademais, tal poder não deriva somente do tamanho das economias em termos de renda ou comércio.

No caso das finanças e do comércio global, mas também em temas políticos e securitários, as regras do jogo vigentes nas últimas décadas foram criadas a partir da posição assimétrica dos Estados Unidos. O padrão dólar-ouro, a criação do FMI e do Banco Mundial, o sistema GATT-WTO, o Conselho de Segurança da ONU, a OTAN e assim por diante, são exemplos de instituições multilaterais gestadas e moldadas pelos Estados Unidos em interação assimétrica com outros países. E este mesmo país logrou reinventar regras ou mesmo repudiou-as quando as mesmas deixaram de atuar no sentido dos seus interesses estratégicos. São inúmeros os exemplos neste sentido, mas basta lembrar o abandono do regime de câmbio fixo que ligava o dólar ao ouro (e as demais moedas ao dólar) no começo dos anos 1970 ou o desmonte em curso da governança global do comércio.

Economias grandes e internacionalizadas, como Japão e Alemanha, não foram capazes de conter as pressões da diplomacia financeira estadunidense, exatamente por que não tinham poder militar e político

para tanto. Por isso mesmo, curvaram-se à diplomacia do dólar forte e ao posterior realinhamento das taxas de câmbio no começo dos anos 1980. O mesmo ocorreu com os países emergentes em desenvolvimento quando da crise da dívida externa dos anos 1980 e durante as recorrentes crises financeiras nos anos 1990 e 2000. Tais episódios demonstram, com igual clareza, a capacidade de exercício das dimensões relacionais – incidir sobre a ação de outrem – e estruturais – moldar as regras do jogo – do poder monetário estadunidense.

Portanto, a assimetria morfológica do SMFI no modelo de Cohen, tem uma natureza essencial que se manifesta pela capacidade de determinados países criarem regras que lhes favorecem, bem como de deixar de cumpri-las e alterá-las quando isto se torna conveniente (Block, 1977; Strange, 1988). Até aqui, a ascensão chinesa em todas as suas dimensões se deu no âmbito das regras comerciais e financeiras criadas no pós-guerra pelos Estados Unidos. A China não buscou alterar o *status quo*, mas se adaptou a ele e cresceu apostando em ampla integração comercial e financeira com o resto do mundo. Seu sucesso neste sentido tem forçado os Estados Unidos reavaliarem a conveniência de apoiar a “ordem liberal aberta” criada à sua imagem e semelhança. Neste contexto, o nacionalismo populista da gestão Trump é menos surpreendente do que a defesa chinesa, recorrentemente expressa por Xi Jinping, de que o mundo siga aberto para os negócios. Tal contradição possivelmente ganhará colorações mais intensas no novo normal pós-COVID19.

Portanto, o poder econômico, militar e político são os fundamentos da riqueza e de suas formas de expressão por meio dos padrões monetários. Se, por um lado, Estados fortes e grandes tendem a ter moedas que se tornam internacionais, por outro, a tradução entre tamanho econômico e poder monetário e não é automática, direta ou imediata. Os Estados Unidos já eram a maior economia do mundo no final do século XIX, mas só chegaram ao topo da pirâmide monetária de Cohen depois da Segunda Guerra Mundial. Neste momento exerceram com a maior flexibilidade possível o poder estrutural descrito por Susan Strange. Por sua vez, Japão e Alemanha se recuperaram e reascenderam como locomotivas econômicas a partir dos anos 1950, sem, contudo, traduzir sua força econômica em poder monetário global. O poder estrutural seguiu firme nas mãos do país que ganhou a Segunda Guerra e, por isso mesmo, semeou suas bases militares ao redor do mundo e ampliou sua capacidade de projetar poder militar globalmente³⁴.

A China é reconhecida pelo *establishment* estadunidense como uma rival estratégica³⁵. Porém, as evidências existentes não autorizam qualquer diagnóstico definitivo de que a sua moeda digital representará

³⁴ De acordo com a base de dados “SIPRI Military Expenditure Database”, os gastos militares dos Estados Unidos acumulados entre 2001 e 2018 (em valores constantes de 2018) atingiram o montante de US\$ 12,5 trilhões ou 44% dos gastos globais no mesmo período. Já a China gastou US\$ 2,6 trilhões ou 8,9% do gasto mundial. Mesmo que se argumente que os dados chineses estão subestimados, a diferença entre as respectivas capacidades de investimento na área militar excede às distâncias em termos de tamanho de economia ou representatividade em termos de comércio global. Em síntese, os Estados Unidos ainda possuem uma musculatura militar superior aos concorrentes. Ver: <https://www.sipri.org/databases/milex>

³⁵ Ver “National Security Strategy of the United States”, 2017. Na página 2 deste documento lê-se que: “The United States will respond to the growing political, economic, and military competitions we face around the world. China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are

uma ruptura iminente no SMFI. A posição internacional do dólar segue muito sólida, menos pelos méritos da economia estadunidense, e mais pela falta de alternativas seguras e estáveis³⁶. A bem-sucedida ascensão econômica da China, pelo menos até aqui, ainda não outorga ao Estado chinês as condições objetivas para que a sua moeda e as suas instituições monetárias e financeiras se imponham como dominantes no plano global. Se tal possibilidade não pode ser descartada *a priori*, também não se deve superestimar a advento do iuane digital.

O mais provável é que as esferas de influência da China sigam em expansão, inclusive no *front* financeiro. E, diante disso, o custo de avançar poderá ser maior. Os estrategistas chineses não podem contar como dado o convencimento do resto do mundo que as suas instituições são tão ou mais seguras que as congêneres ocidentais. Adicionalmente, não se pode assumir que o establishment político e financeiro estadunidense será uma força passiva diante da assertividade chinesa. Nos últimos três anos a inflexão foi no sentido de crescente reação do “poder americano”. Com uma musculatura militar regional mais visível e maior internacionalização comercial e financeira, a China convida seu rival estratégico a patamares de interação cujos desdobramentos em termos de cooperação ou conflito seguem em aberto³⁷.

determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence.”. Ver, também, The Economist, May 9th, 2020, “Special Report – International Banking”.

³⁶ Segundo Cohen (2018, op cit.): “What explains the dollar’s endurance? The answer is clear. America’s external debt has proved to be less of a burden than presumed, and potential alternatives to the greenback have turned out to be more deficient than anticipated. Dollar pessimists, from Triffin onward, have not been wrong about the factors that matter most in this context. But they do seem to have repeatedly underestimated the elasticity of the limits to America’s power to delay. If there is any threat to the greenback’s standing, it originates at home, not abroad.” (p. 104). E, segue o autor: “For many analysts today, the single most important role that an international currency can play is that of a safe haven: providing a range of claims that are as free of risk as possible”. (p. 106).

³⁷ “By many measures, America is becoming an ever smaller part of the global economy. The laws of gravity dictate that its ability to be the world’s sole central banker, sooner or later, will ebb, and that China will fill part of the vacuum. Much better for both powers to peacefully coexist and collaborate than barricade themselves in their own incomplete universes.” (The Economist, May 9th 2020, “Special Report – International Banking”, p. 14).

6

É possível Voltar à Normalidade? A Economia Global em um Contexto Pós-Pandemia³⁸

The COVID-19 pandemic is a global health crisis without precedent in living memory. It has triggered the most severe economic recession in nearly a century and is causing enormous damage to people's health, jobs and well-being.

OECD Economic Outlook, June 2020.

By 'uncertain' knowledge, let me explain, I do not mean merely to distinguish what is known for certain from what is only probable. The game of roulette is not subject, in this sense, to uncertainty... The sense in which I am using the term is that in which the prospect of a European war is uncertain, or the price of copper and the rate of interest twenty years hence... About these matters there is no scientific basis on which to form any calculable probability whatever. We simply do not know.

John Maynard Keynes, 1937.

Os efeitos da pandemia do COVID-19 já se manifestam de forma contundente sobre o desempenho da economia global. E, mais importante, projetam uma sombra de incertezas radicais sobre o futuro. São muitas as dúvidas associadas à busca de normalidade, supondo-se que esta seja possível. Enquanto há países que parecem ter deixado para trás as fases mais críticas da pandemia, em outros se acelera a contagem do número de contaminados e de óbitos. Há, ainda, o temor sobre uma segunda rodada de contágios e a esperança no desenvolvimento de novos tratamentos e vacinas.

Para além dos temas sanitários, emerge o complexo leque de fenômenos políticos e econômicos, domésticos e internacionais, que se inter-relacionam e, assim, condicionam os tomadores de decisão. Poucas são as certezas disponíveis, ao passo que se multiplicam as especulações sobre como a economia, a política, a cultura e as relações sociais irão se transformar em decorrência da pandemia. Mais do que nunca, segue válida a observação de Keynes sobre a natureza das incertezas que cercam o mundo das decisões econômicas.

Mas o que sabemos até o momento? Por um lado, há pouca divergência sobre o fato de que a economia global não se apresentava em condições de sólida recuperação nos anos que se seguiram à crise financeira global (CFG, 2007-2009). As evidências disponíveis indicam que, na última década, houve um desempenho relativamente pior em termos de crescimento da renda *per capita*, de ampliação

³⁸ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 15 de junho de 2020: <https://www.ufrgs.br/fce/e-possivel-voltar-a-normalidade-a-economia-global-em-um-contexto-pos-pandemia/>.

de investimentos produtivos, de ganhos de produtividade ou de geração de empregos, dentre outras manifestações da economia real (IMF, 2018; Summers, 2020; Kose et al., 2020a). Tal característica ganha relevo quando o período recente é comparado com outros episódios de “*boom and bust*”, particularmente no caso das economias de alta renda (EAR).

Ademais, no plano financeiro os desequilíbrios eram marcantes, especialmente o acúmulo crescente de dívidas por empresas, famílias e governos (Kose et al., 2020b). No caso dos governos das EAR, a ampliação da dívida pública foi, como regra geral, um subproduto dos esforços para saneamento dos respectivos sistemas financeiros e a atenuação dos efeitos reais da CFG. Da mesma forma, a redução da mobilidade social ascendente para a maioria da sociedade e o acúmulo de privilégios e proteções aos estratos superiores de renda, particularmente, aos rentistas, produziram frustrações crescentes nas democracias liberais. Governos nacionalistas e populistas ganharam espaço e passaram a repudiar os arranjos multilaterais criados no pós-guerra. O processo de globalização, tido como irreversível, deu sinais de fadiga³⁹.

Na sequência apontamos alguns dos condicionantes recentes e de projeções para desempenho da economia global. Busca-se, assim, atualizar temas previamente tratados por nós e [outros analistas](#), sem a pretensão de esgotar seus desdobramentos e implicações. Trata-se, portanto, de explorar, ainda que forma preliminar, algumas dimensões da complexa realidade contemporânea, e que deverão ser objeto de análise mais detalhada em trabalhos futuros. Assim, merecem destaque os seguintes aspectos:

1. **Recuperação instável e assimétrica no nível de atividades.** Assim como nos anos que se seguiram à CFG, a recuperação no nível de atividades deverá ser assimétrica, tanto em termos de desempenho das diferentes economias, quanto dos setores dentro de cada economia. Para o Banco Mundial (BM) (Global Economic Prospects, June 2020), a contração do PIB global será de -5,2% em 2020, com variação de -7% nas economias maduras e -2,5% nos países de renda média e baixa. Se as projeções do BM se confirmarem, 2020 será o ano com o maior número de países experimentando contrações no nível de atividades desde 1870. Para 2021, o BM projeta crescimento de 4,2% para a economia global. Outras estimativas também sugerem forte queda em 2020 e recuperação moderada em 2021. A OCDE, por exemplo, trabalha distintas possibilidades de desempenho das

³⁹ De acordo com Ian Bremmer, presidente do Eurasia Group: “Os últimos meses não têm sido fáceis. Mas a pandemia atual pode muito bem vir a ser o tipo de crise que o mundo já antecipava e do qual realmente precisa. O mundo está quebrado. A ordem global vigente desde a Segunda Guerra Mundial está em frangalhos, e ninguém sabe o que vai vir a seguir; a cooperação global está no ponto mais baixo na memória das pessoas vivas hoje. O capitalismo não está funcionando para pessoas demais, fato evidenciado pelos índices de desigualdade sempre crescentes. A democracia representativa, tampouco; cada vez mais os controles do poder vêm sendo tomados por interesses especiais, os governos se mostram incapazes de responder às mudanças e demandas sociais, e as redes de segurança social não conseguem resgatar as pessoas” (<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ian-bremmer/2020/06/pandemia-do-novo-coronavirus-pode-ser-a-crise-que-o-mundo-precisava.shtml>).

economias, que se diferenciam em função das perspectivas de agravamento ou não da pandemia. Neste sentido, a variação da renda global poderia oscilar entre -6% a.a. a -7,6% a.a. (OECD Economic Outlook, June 2020);

2. **Comércio Global em Queda.** A pandemia do COVID-19 atingiu fortemente o setor de serviços, que representa a maior parcela da renda nacional pelo lado da composição setorial. Da mesma forma, a potencial fragmentação nas cadeias globais de valor e a menor intensidade do comércio internacional criarão dificuldades para a retomada da produção industrial. De acordo com o BM, o volume de exportações deverá se contrair em mais de 15%. Com a demanda externa enfraquecida e o comprometimento da capacidade de gastar das famílias, as economias terão dificuldades em manter trajetórias robustas de recuperação sem um importante nível de ativismo estatal;
3. **O Perfil da Retomada.** Portanto, a questão central aqui é menos com respeito à retomada de curto prazo que, em tese, poderia ter um formato em “V” em algumas economias. O nó górdio será a sua sustentabilidade ao longo do tempo⁴⁰ e as heranças de desequilíbrios adicionais. Recuperações mais lentas em forma de “U”, retomadas com repiques negativos (“W”) ou uma queda prolongada na tendência de crescimento (“L”) são possibilidades ainda em tela, a depender da situação epidemiológica e social, bem como da reação mais ou menos efetiva dos governos⁴¹;
4. **Os estímulos oficiais são recordes, porém seus resultados permanecem incertos.** Até o final de maio, os governos de países avançados e em desenvolvimento haviam anunciado aportes da ordem de US\$ 10 trilhões para dar sustentação às suas economias⁴². Como proporção das respectivas rendas nacionais, tal montante equivale, especialmente para as EAR, ao dobro dos estímulos pós-crise financeira global (CFG, 2007-2009). Como era de se esperar, as EARs apoiam relativamente mais as suas economias e sociedades⁴³. Porém, e a despeito deste esforço, ainda não está claro se as medidas governamentais serão suficientes para reativar as economias. Há evidências, particularmente no caso dos EUA, de que os recursos direcionados para as famílias não está se traduzindo integralmente em aumento de

⁴⁰ Ver: “V-U-L-nerability: How will we emerge from the Great Lockdown?”, KPMG, June 3, 2020; World Bank, Global Economic Prospects, June, 2020; “Monthly briefing on the world economic situation and prospects”, United Nations Economic Analysis No. 138 | 1 June 2020.

⁴¹ “The ultimate path of the recovery depends mostly on the trajectory of the virus, the economic and social behavior of populations, and the extent of continued government support. A “V” outcome is highly unlikely ...” (KPMG, *op cit.*)

⁴² Detalhes em: “The \$10 trillion rescue: How governments can deliver impact”, June 2020 (<https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-10-trillion-dollar-rescue-how-governments-can-deliver-impact>); IIF Green Weekly Insight Financing a Sustainable Recovery (https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/2_200604%20Weekly%20Insight_vf.pdf); “Coronavirus Macro Policy Responses Unprecedented”, FitchRatings, June 03, 2020.

⁴³ “Macro policy responses to the coronavirus pandemic have already reached historically unprecedented levels and could still be expanded further.... Nevertheless, responses have been strikingly uneven across the Fitch-20 countries. Most developed markets have adopted large fiscal packages including sovereign credit guarantees, launched new credit facilities and revived, expanded or introduced quantitative easing. Meanwhile responses in many emerging markets have been less aggressive ...” (FitchRatings, *op cit.*)

gastos em consumo de bens e serviços finais⁴⁴. Os dados até abril sugerem o aumento na demanda precaucional por poupança⁴⁵. Por isso mesmo, o debate em torno dos investimentos públicos deverá ganhar maior espaço. A ampliação da incerteza tende a reduzir a disposição das famílias gastarem, especialmente em bens duráveis ou na aquisição de imóveis. Para compensar a queda abrupta na demanda, haverá maior pressão para o uso do gasto público em infraestrutura e outras áreas que ampliem o estoque de capital físico e humano. Fazer isso com eficiência, tempestividade e com base em arranjos financeiros viáveis no longo prazo poderá ser decisivo na retomada. Para tanto, a correta articulação entre Estados e mercados se faz necessária. O predomínio das ideologias antiestatais não contribuirá para fortalecer os elos de complementaridade entre investimentos públicos e privados⁴⁶;

5. **Não está dada a capacidade de as economias retomarem patamares mais robustos e sustentáveis de expansão da renda *per capita* nos próximos anos.** Kose *et al.* (2020a) demonstraram que o período pós-CFG caracterizou-se pela mais frágil dos episódios de recuperação pós-recessão do pós-guerra, especialmente dentre as EARs. Como as condições reais, financeiras e políticas correntes são relativamente mais frágeis do que aquelas experimentadas há pouco mais de uma década, torna-se plausível assumir-se um cenário de menor dinamismo e de maior instabilidade no ritmo de crescimento econômico. Para evitar este horizonte, o esforço global de coordenação política deverá ser ampliado para reverter as tendências de “fechamento das economias” e garantir a elevação de investimentos produtivos e em recursos humanos, especialmente os de origem pública, posto que o setor privado está constringido por problemas como a elevada capacidade ociosa, os níveis altos de endividamento e a rentabilidade reduzida;
6. **Não existem pressões inflacionárias no curto prazo.** A pandemia do COVID-19 representou, simultaneamente, um choque negativo de demanda, que gera pressões deflacionárias; e outro, também negativo, de oferta, que opera no sentido contrário. No curto prazo, a tendência é de predomínio das forças deflacionárias. Nas economias maduras, os Bancos Centrais ampliam a liquidez de forma recorde em termos de volume e intensidade, sem que as expectativas inflacionárias sejam contaminadas. Nos Estados

⁴⁴ “Something very unusual and interesting happened in April in the United States. Personal income grew at the fastest pace on record, while consumer spending fell at the fastest pace on record. Evidently, the massive outlays by the Federal government led to a surge in personal income, but that money was mostly saved rather than spent. Thus, government borrowing was used to fund an increase in consumer wealth. As such, the government programs did not stimulate economic activity. Rather, they provided households with a financial cushion...” (Weekly global economic update | Deloitte Insights, June 01, 2020).

⁴⁵ Ver: <https://www.cnbc.com/2020/05/29/us-savings-rate-hits-record-33percent-as-coronavirus-causes-americans-to-stockpile-cash-curb-spending.html>.

⁴⁶ A tese de doutorado de Sabrina Bredow, defendida no PPGE-UFRGS, revisa a literatura pertinente e traz evidências de que o investimento público gerou efeitos positivos sobre o setor privado no caso do Brasil nos anos 2000 (ver: Bredow, S. M. S. 2020. Investimento Público e Privado no Brasil: uma investigação sobre a relação de complementaridade).

Unidos, Europa e Japão os núcleos dos índices de preço ao consumidor e as expectativas sobre a inflação futura seguem sistematicamente abaixo de 2% a.a. ou flertam com patamares próximos ou abaixo de 0% a.a.⁴⁷. Da mesma forma os preços internacionais de *commodities* energéticas, minerais e agrícolas encontram-se em patamares abaixo das tendências recentes⁴⁸. Todavia, não está claro qual será o comportamento de mais longo prazo dos preços, tendo em vista a combinação entre os choques negativos de oferta e os estímulos monetários excepcionais. Na década que se seguiu à CFG, a inflação foi surpreendentemente baixa dada a forte expansão no balanço dos bancos centrais. Não se deve assumir como dada a projeção futura desta mesma realidade, certamente não para todas as economias.

- 7. Os mercados financeiros se movem pelos estímulos monetários⁴⁹.** Após forte contração em março e abril, os mercados acionários e de dívida apresentaram importante recuperação a partir de maio⁵⁰. Os estímulos fiscais e monetários e as perspectivas de superação da fase mais dura do isolamento social contribuem para o desempenho recente. Particular atenção deve ser dada à ação contundente dos bancos centrais (BCs) das economias maduras, que retomaram suas políticas não convencionais em volumes e intensidades maiores do que as realizadas na sequência da CFG. A compra de ativos exóticos, como ETFs, e de ações passou a ser rotina na atuação governamental, inclusive dos BCs. Todavia, este tipo de política repõe para o futuro o ajuste de contas sobre os desequilíbrios entre estoques e fluxos; e preços e valor intrínseco dos ativos. Não são desprezíveis as dúvidas sobre a relação entre a capacidade de geração de lucros das empresas

⁴⁷ Ver: https://www.yardeni.com/pub/infltrglb_bb.pdf. Em abril, a inflação dos países da OCDE estava em 0,9% a.a. e 0,4% a.a. nos países do G7.

⁴⁸ Evidências em: <https://www.yardeni.com/pub/commodityprices.pdf>. Sobre o comportamento das expectativas inflacionárias ver Richhild Moessner and Előd Takáts, “How well-anchored are long-term inflation expectations?”, BIS Working Papers No 869, June 2020. Os autores mostram que as políticas de afrouxamento quantitativo pós-CFG não afetaram negativamente as expectativas inflacionárias. Ademais, notaram duas assimetrias importantes: desvios altistas da inflação com respeito às metas dos BCs contaminam mais as expectativas do que os desvios baixistas; e países maduros apresentam expectativas mais ancoradas nos fundamentos do que países emergentes.

⁴⁹ Ver: “Record-Fast Money Growth Eases Market Anxiety”, Moody’s Analytics, May 28, 2020. Já são cerca de US\$ 6 trilhões injetados nas maiores economias do mundo, principalmente nos EUA, Japão e área do Euro. De acordo com a FitchRatings: “Central bank responses have been similarly impressive – with new quantitative easing (QE) asset purchases expected to reach 20% of GDP in the US, 9% in the UK and Canada, and more than 7% in the eurozone – and a wide array of new credit facilities. The ECB could also further increase its bond-buying programme.” (Coronavirus Fiscal Easing Announcements Exceed 7% of World, 03 Jun, 2020). A evolução histórica com atualização mensal dos dados está em: <https://www.yardeni.com/pub/peacockfedecbassets.pdf>.

⁵⁰ “Developed market economies, which came to a sudden stop during the pandemic lockdown period of March and April, entered the recovery phase in May ... The MSCI All Country World Index finished up 4.1%. Stocks were supported by the gradual reopening of economies. Also lifting equities: positive headlines about the start of early-stage COVID-19 vaccine trials, more fiscal and monetary stimulus announcements and the growing sense among market participants that central bank actions might revive the “TINA” mindset — “There Is No Alternative” refers to the sense that with government bond yields so low, investors have little choice but to invest in equities. The equities rally, in the context of collapsing earnings estimates, pushed valuations to new highs, especially in the U.S., where the 12-month forward P/E ratio now sits at 21.7x” (Morgan Stanley, Multi-Asset Solutions Weekly Strategy Report, June 8, 2020).

e a solvência de empresas e governos, que parecem se distanciar do movimento recente de valorização das ações, títulos de dívidas e outros ativos;

8. **Novas tecnologias e os dilemas do mundo do trabalho.** O uso de tecnologias combinadas da revolução digital, como a robótica e a inteligência artificial, já trazia o potencial de acelerar as transformações no mundo do trabalho⁵¹. Com a pandemia, a inteligência artificial (IA) ganhou maior proeminência como solução para as dificuldades de organização dos negócios em tempos de distanciamento social. Quanto mais eficiente for o seu uso, menos provável será o retorno a uma realidade onde os problemas cotidianos eram resolvidos primordialmente pela interação entre seres humanos. Como já anunciavam os estudos dedicados a este tema⁵², os robôs e a IA não vão substituir somente os trabalhadores do “chão das fábricas”, o que implica desafios renovados quanto ao desenho de políticas públicas voltadas à qualificação e proteção dos recursos humanos. Estes aspectos que já se colocavam como prioridades em uma realidade marcada pela desigualdade no acesso às redes mais robustas de proteção social, possivelmente se tornarão ainda mais relevantes no mundo pós-Covid. A potencial redundância na utilização da força de trabalho na realidade pós-pandemia pode reforçar os problemas derivados da fragilidade na recuperação do ritmo de crescimento da renda e do emprego observada depois de 2009. Afinal de contas, máquinas não ficam doentes, não protestam por melhores condições de trabalho e prescindem de estímulos subjetivos para ampliar a produção. Nos anos que se seguiram à crise financeira global foi marcante a redução na elasticidade renda do emprego⁵³;
9. **Estados fracos e desorganizados aprofundam os problemas**⁵⁴. A pandemia da COVID-19 pressiona ao limite as capacidades estatais nas mais diversas áreas. As respostas

⁵¹ Ver, também: Anton Korinek, Joseph E. Stiglitz “Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment”, NBER Working Paper No. 24174, December 2017; Daron Acemoglu, Pascual Restrepo, “Artificial Intelligence, Automation and Work”, NBER Working Paper No. 24196, January 2018.

⁵² No World Development Report de 2019 (The Changing Nature of Work, p. viii), o Banco Mundial já enfatizava que: “Adjusting to the changing nature of work also requires rethinking the social contract. We need new ways to invest in people and to protect them, regardless of their employment status. Yet four out of five people in developing countries have never known what it means to live with social protection. With 2 billion people already working in the informal sector unprotected by stable wage employment, social safety nets, or the benefits of education new working patterns are adding to a dilemma that predates the latest innovations. This Report challenges governments to take better care of their citizens and calls for a universal, guaranteed minimum level of social protection. It can be done with the right reforms, such as ending unhelpful subsidies; improving labor market regulations; and, globally, overhauling taxation policies. Investing in human capital is not just a concern for ministers of health and education; it should also be a top priority for heads of state and ministers of finance.”

⁵³ Sobre o debate e as evidências ver, dentre outros: ECB Economic Bulletin, Issue 6 / 2016, “The employment-GDP relationship since the crisis”; Autor, D., Salomons, A. “Is automation labor-displacing? Productivity growth, employment, and the labor share”, NBER Working Paper 24871, July, 2018;

⁵⁴ De acordo com o intelectual conservador Francis Fukuyama (2020): “It is already clear why some countries have done better than others in dealing with the crisis so far, and there is every reason to think those trends will continue. It is not a matter of regime type. Some democracies have performed well, but others have not, and the same is true for autocracies. The factors responsible for successful pandemic responses have been state capacity, social trust, and leadership. Countries with all three – a competent state apparatus, a government that citizens trust and listen to, and effective leaders – have performed impressively, limiting the damage they have suffered. Countries with dysfunctional states, polarized societies, or poor leadership have done badly, leaving their citizens and economies exposed and vulnerable.”

governamentais mais efetivas minimizam as perdas desnecessárias de vidas, empresas e empregos, bem como aceleram a retomada das atividades econômicas e sociais. Por outro lado, lideranças incapazes de compreender as complexidades da crise em curso e que se movem com antolhos moldados por preconceitos ideológicos não são capazes de proteger as suas sociedades⁵⁵. Nas últimas quatro décadas, os principais países do ocidente reduziram a capacidade de atuação dos seus Estados na expectativa de que o setor privado seria capaz de prover todos os bens e serviços necessários à reprodução estável e segura da vida social. Todavia, o resultado desta estratégia está longe de ser animador. O crescimento econômico reduziu-se a cada década e se multiplicaram os problemas associados ao aumento nas desigualdades distributivas, comprometimento do meio ambiente e perda de confiança das populações em seus sistemas políticos, para citar alguns. Por isso mesmo, aqueles países que, a despeito do predomínio da ideologia neoliberal, preservaram alguma densidade em seus serviços públicos de saúde, pesquisa científica, seguridade social etc. parecem ter tido maior sucesso relativo na redução dos efeitos sanitários, econômicos e sociais da pandemia;

10. **A Geopolítica da crise.** Antes da pandemia, as tensões entre os distintos polos de poder no mundo, particularmente entre Estados Unidos e China, já criavam dificuldades de coordenação das ações governamentais para o enfrentamento dos problemas globais, particularmente o mais relevante deles: as mudanças climáticas. A pandemia, por sua própria natureza, não respeita fronteiras ou ideologias. Seria natural o caminho de se buscar maior cooperação internacional para mitigar os seus efeitos. Todavia, no curto prazo os conflitos – domésticos e internacionais – estão se exacerbando, o que introduz elementos adicionais de incerteza para a eventual recuperação econômica.

Assim, como alerta [Daron Acemoglu](#), o enfrentamento dos desafios contemporâneos coloca as sociedades diante de escolhas difíceis. Por um lado, podem ganhar força as tendências de centralização de poder, privado ou estatal, o que, em sua perspectiva, comprometeria os fundamentos da ordem democrática. Por outro lado, haveria o caminho de renovar a vitalidade e a eficiência das instituições econômicas e políticas⁵⁶. Em nossa própria visão, não estão claras, até aqui, quais tendências prevalecerão.

⁵⁵ “Given the importance of strong state action to slow the pandemic, it will be hard to argue, as Reagan did in his first inaugural address, that ‘government is not the solution to our problem; government is the problem.’ Nor will anybody be able to make a plausible case that the private sector and philanthropy can substitute for a competent state during a national emergency” (Fukuyama, 2020).

⁵⁶ Fukuyama (2020) afirma algo no mesmo sentido: “Over the years to come, the pandemic could lead to the United States’ relative decline, the continued erosion of the liberal international order, and a resurgence of fascism around the globe. It could also lead to a rebirth of liberal democracy, a system that has confounded skeptics many times, showing remarkable powers of resilience and renewal. Elements of both visions will emerge, in different places. Unfortunately, unless current trends change dramatically, the general forecast is gloomy.”

Como enfatizado na epígrafe de Keynes, há padrões calculáveis de incerteza (ou, melhor, de “riscos”) e que envolvem a reprodução social em condições de relativa normalidade. Todavia, vivemos uma era marcada pela radicalização dos níveis de incerteza. Para o grande economista inglês, mesmo nestes momentos há que se atuar sobre a realidade e transformá-la no sentido da construção de uma “sociedade melhor”. É isto o que nos sugere Acemoglu. Sua inspiração reformista se funda na experiência concreta do Estado de Bem-Estar Social (EBES), que surgiu em meio aos conflitos sociais derivados das transformações econômicas e sociais do final do século XIX na Europa, e ganhou força depois da Segunda Guerra Mundial. Foi um tempo de incertezas radicais, uma era de guerras, pandemias, revoluções políticas e crises econômicas. Seus contemporâneos oscilaram entre o flerte com distintas formas de totalitarismo e a busca por formas mais racionais de realização da promessa iluminista de construção de sociedades livres e progressistas.

O EBES, em suas distintas encarnações, foi a resposta concreta que permitiu reformar o capitalismo em bases mais inclusivas⁵⁷. Sua reinvenção no mundo contemporâneo é uma alternativa possível, mas não necessariamente provável. Até porque, conhecemos apenas os parâmetros históricos que permitiram a sua emergência, desenvolvimento e perda de vitalidade. Com base nisto, podemos sugerir sem um EBES robusto e eficiente as tensões sociais já existentes antes da pandemia tenderão a crescer. Diante dos conflitos atuais e de problemas ainda mais desafiadores, como o aquecimento global, torna-se vital moderar as tendências desagregadoras das forças de mercados, no sentido apontado por Polanyi (1944) em sua “A Grande Transformação”.

Para tanto, nos parece ser relevante identificar quais tendências econômicas estão em conformação para o mundo pós-pandemia, de modo a contribuir para que tomadores de decisão atuem na mitigação de seus efeitos potencialmente negativos sobre as nossas sociedades. No contexto dos países do Cone Sul, deve-se atentar para as consequências mais imediatas da redução nos fluxos globais de comércio e capitais, bem como da menor mobilidade de pessoas. Em um mundo ideal, os governos locais poderiam trabalhar para potencializar o uso do mercado regional de forma compensatória à perda de dinamismo da economia global. Tal alternativa não viria em detrimento do fortalecimento de outros vínculos internacionais, mas como uma resposta estratégica a um ambiente de maior fragmentação comercial e de agravamento nos conflitos geopolíticos. Em tempos de tamanha incerteza, não seria do interesse dos nossos países a adoção de quaisquer formas de alinhamento automático aos poderes

⁵⁷ “There is growing agreement today that we need better, more accountable institutions, as well as a more equitable way of sharing the gains from technological progress and globalization. Voices from the left and the right argue, not unreasonably, that the game is rigged to benefit a small but powerful and well-connected cohort at the top of the income and wealth pyramid ... At a time of unparalleled polarization, crumbling democratic norms, and dwindling institutional capacity, a reformed and renewed welfare state is a tall order indeed. But like the WWII generation, we have no other choice but to try.” (Acemoglu, op cit.). Perspectiva semelhante em Piketty (2020), Stiglitz (2020), Krugman (2020) e Reich (2020).

centrais em conflito. Da mesma forma, não parece ser racional abdicar da potência dos nossos próprios mercados e recursos.

Aceitar a natureza incerta da realidade atual e manter a capacidade pragmática de adaptação seriam bons pontos de partida de uma estratégia de enfrentamento da crise em curso. Já temos informações suficientes para saber que a realidade pós-pandemia será diferente do “velho normal”. E isto deveria ser lastro suficiente para motivar ações consequentes na construção do futuro.



Criptomercados, o Iuane Digital e o Futuro do Dólar⁵⁸

A Ilusão Libertária em um Mundo de Estados

Nos últimos quatro séculos⁵⁹, a humanidade passou a se organizar em torno de Estados Nacionais. Simplificadamente, isto significa que existe uma divisão real do território do globo – as fronteiras – que demarcam onde termina um Estado e começa o outro. Não existem espaços vazios; pelo contrário, existem muitas disputas de mais de um Estado sobre o mesmo território. Estas disputas são resultado dos interesses de indivíduos que, por quaisquer razões, se percebem como sendo parte de um mesmo grupo com direito a um determinado território. Quanto melhor estes grupos se organizam, especialmente através de narrativas que justificam a sua união e que servem para atrair mais adeptos ao grupo, mais fortes eles se tornam, potencialmente contribuindo para a demarcação de um território para chamar de seu.

Perceber que a humanidade se organiza através de Estados é essencial para entender o que está em jogo em disputas de poder que, de alguma forma, envolvem os monopólios do Estado e o seu território. Para continuar existindo, o Estado precisa garantir a preservação de seu território, de maneira que o exército (ou a “força”, de maneira mais ampla) é um monopólio do Estado. Similarmente, o Estado precisa que os indivíduos que moram naquele território se identifiquem enquanto parte daquele grupo e ajudem a fortalecê-lo. Sob este arranjo de Estados, quando um ser humano nasce, ele é automaticamente parte de um grupo, o que lhe confere os direitos e deveres de ter nascido em um determinado território. Este indivíduo passa a fazer parte do grupo que habita certa região do globo, que tem uma bandeira, um hino e folclores que formam a sua identidade. Esse indivíduo faz parte de uma história ao nascer, e é possível que tenha que colocar sua própria vida à serviço dela se assim o Estado convocar.

Um dos monopólios do Estado é o curso forçado da moeda que ele emite. A moeda em si também é uma forma de organização da humanidade; um “mito coletivo”, para usar a expressão de Yuval Harari (2015) em seu “Sapiens: A Brief History of Humankind”. Conceitualmente, uma moeda é algo que serve como unidade de conta, meio de troca e reserva de valor. O que faz com que este “algo” possa desempenhar estas funções é a existência de uma rede de agentes que **acredite** que determinado

⁵⁸ Luiza Peruffo, Andrés Ferrari e André Moreira Cunha. Originalmente publicado em 03 de agosto de 2020: <https://www.ufrgs.br/fce/criptomercados-o-iuane-digital-e-o-futuro-do-dolar/>.

⁵⁹ Tomamos como marco o Tratado de Vestfália assinado em 1648.

instrumento tem e continuará tendo valor e aceitabilidade no futuro. No mundo das ideias, tanto faz se o emissor deste “algo” é um Estado ou um agente privado. Na prática, contudo, o fato que o Estado tem o poder de obrigar os agentes a usar a moeda que ele emite e garante, pelo menos dentro do seu território, faz com que as moedas emitidas por Estados tenham poder desproporcional em relação às moedas emitidas por quem quer que não tenha um território. Afinal, junto com a bandeira, o hino e o folclore, o recém-nascido também ganha a obrigação de pagar impostos, que só podem ser pagos na forma que o Estado determina – usualmente a sua própria moeda.

O poder raramente é incontestado. O fato de vivermos sob uma organização em torno de Estados não significa que esta é a melhor ou a única forma de a humanidade se organizar. Como qualquer conjunto de regras, essa organização beneficia uns e prejudica outros. Existem disputas de grupos de interesse e ideias alternativas sobre como poderíamos nos organizar enquanto seres humanos que se manifestam de diversas formas. No caso dos Estados e das moedas, este conflito é claramente evidenciado na onda recente de moedas digitais privadas que prometem eliminar o monopólio monetário do Estado.

O Bitcoin, atualmente a mais popular das moedas digitais privadas, traz para a superfície as entranhas das disputas de poder que cercam os mitos e narrativas envolvendo Estados e moedas. O Bitcoin dá vida ao velho sonho libertário de retirar do Estado o poder de monopólio da emissão monetária. Ele representa a possibilidade dos indivíduos se libertarem das amarras impostas a eles quando nascem. Na leitura do ganhador do Prêmio Nobel Robert J. Shiller (2019, p.7, tradução nossa): “[...] a narrativa do Bitcoin é uma narrativa motivadora para a classe cosmopolita ao redor do mundo, para pessoas que aspiram fazer parte desta classe, e para aqueles que se identificam com a tecnologia avançada”. Apostar no sucesso do Bitcoin (comprando Bitcoins, para ficar claro) é, em larga medida, querer fazer parte do grupo vencedor desta narrativa que exclui (ou substitui em grande parte) o monopólio monetário estatal. Por um lado, o sucesso desta narrativa em angariar membros está relacionado com a insatisfação de um grupo significativo de indivíduos com os problemas do *status quo*. Por outro lado, é certo que nem toda a compra de Bitcoin envolve um cálculo político consciente: muitos agentes compram Bitcoins simplesmente porque o ativo apreciou no passado e eles acreditam que vai continuar apreciando no futuro. Nesse sentido, o Bitcoin é também uma manifestação típica dos frenesim financeiros; das “manias, pânico e *crashes*” descritos por Charles Kindleberger (Aliber; Kindleberger, 2015). De qualquer maneira, a aposta na apreciação e na aceitabilidade do Bitcoin no longo prazo é em si uma manifestação das crenças (conscientes ou não) dos indivíduos que compram e retêm o ativo.

Tudo isso fica ainda mais interessante quando o governo chinês incorpora as novas tecnologias digitais surgidas no setor privado para lançar a primeira moeda estatal digital. Em uma tacada, a China ao mesmo tempo desafia o espaço das moedas digitais privadas e do dólar americano, que por qualquer

medida é a moeda mais utilizada ao redor do mundo. As ambições da China de internacionalizar a sua moeda e transformar o atual Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI) centrado no dólar não é nenhum segredo e muito menos um desejo exclusivo dos chineses. No entanto, por diversos motivos, a China é provavelmente o único Estado atualmente com capacidade de desafiar a posição do dólar. O movimento pioneiro da China em lançar o iuane digital potencialmente coloca a moeda chinesa em uma posição privilegiada para ocupar espaços que o dólar ainda não ocupa e que ela, sendo a única moeda estatal no formato digital até o momento, tem uma vantagem conceitual em relação às diversas moedas privadas digitais.

À luz desses desenvolvimentos recentes, cabe questionar o impacto do iuane digital para o ordenamento do SMFI em pelo menos duas dimensões: (i) na concorrência com os criptoativos privados, particularmente as *stablecoins* e (ii) em relação à posição hegemônica do dólar estadunidense no plano global. Esta análise parte do entendimento que vivemos em um mundo de Estados que disputam poder entre si, no qual suas moedas são simultaneamente uma manifestação e uma fonte de poder. Em paralelo, os agentes privados, apesar de não estarem na mesma liga da competição pelo poder monetário, representam uma força capaz de alterar as preferências da sociedade e, assim, impactar o resultado da disputa entre os Estados.

O Iuane Digital e o Avanço Privado nas Finanças Digitais

Para além do seu tamanho corrente – US\$ 250 bilhões em capitalização dos seus cerca de 5.100 instrumentos⁶⁰, que equivale a apenas 0,6% do valor de mercado das empresas listadas em bolsa de valores ao término de 2019⁶¹, os criptoativos são importantes por aquilo que representam enquanto potencial de transformação nas relações financeiras domésticas e internacionais em tempos de rápida mutação tecnológica. Há pouco mais de uma década, as criptomoedas deram seus primeiros passos, quando em agosto 2008 foi registrado o domínio de internet “bitcoin.org” e, em novembro do mesmo ano, um indivíduo supostamente chamado Satoshi Nakamoto lançou o paper “Bitcoin: A peer-to-peer Electronic Cash System”, que explicava o funcionamento do novo sistema de pagamentos originalmente idealizado para ser privado, digital e descentralizado. As primeiras transferências em Bitcoins (BTC) datam do início de 2009. Desde então, essa inovação financeira se expandiu rapidamente. Atualmente é mais adequado falar-se de um criptomercado caracterizado pelo convívio de distintos

⁶⁰ Posição em março de 2020. Detalhes em European Parliament – Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, “Crypto-assets: Key developments, regulatory concerns and responses”, March, 2020 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648779/IPOL_STU\(2020\)648779_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648779/IPOL_STU(2020)648779_EN.pdf)). Para dados atualizados diariamente ver: <https://coinmarketcap.com>.

⁶¹ De acordo com estimativas do Banco Mundial este estoque era de US\$ 43.271 bilhões para o conjunto da economia global em 2019. Ver: <https://data.worldbank.org/>.

instrumentos.⁶² Com isso, as criptomoedas originais evoluíram para a constituição de um universo ampliado de criptoativos.

Contrariando as expectativas libertárias e a narrativa que circunda as moedas privadas, os Estados têm usufruído da sua prerrogativa territorial para regular os criptomercados através de seus bancos centrais e demais agências estatais⁶³. De acordo com o Bank for International Settlements (BIS), as inovações privadas nos sistemas de pagamentos e nos instrumentos utilizados para viabilizar a transferência de bens, serviços e ativos financeiros, tais como as criptomoedas, são bem-vindas. Porém, segue o BIS, somente os entes estatais, especialmente os bancos centrais, teriam o poder de conferir estabilidade aos padrões monetários⁶⁴. Para o BIS, “o Banco Central desempenha um papel fundamental ao garantir a confiança no dinheiro, um bem público essencial para a economia em geral, enquanto o setor privado lidera na inovação a serviço do público. O Banco Central fornece o melhor meio seguro para liquidar transações de atacado e varejo, enquanto os bancos comerciais fornecem a maior parte dos instrumentos de pagamento de varejo” (*BIS Annual Report 2020*, p. 67, tradução livre do original em inglês).

Para o BIS, as moedas digitais dos bancos centrais poderão representar um reforço positivo no mundo das finanças digitais, não só por dar estabilidade ao sistema como por representar um padrão mínimo de qualidade na prestação de serviços de pagamentos diante de atores privados que pretendam atuar neste segmento⁶⁵. Nesse sentido, é possível que o iuane digital possa contribuir para o avanço privado nas finanças digitais. Há um aspecto positivo claro que sinaliza nesta direção, derivado da ideia de economias em rede: quanto mais agentes utilizam certo padrão tecnológico ou de consumo, por exemplo, mais usuários em potencial são por ele atraídos. O iuane digital pode contribuir para a

⁶² O [European Parliament](#) faz um balanço sobre distintos conceitos de criptoativos empregados por especialistas em aspectos legais e financeiras, agências reguladoras e acadêmicos. Assim, seriam criptoativos todos os ativos financeiros privados e digitais que: (i) utiliza a tecnologia DLT (Distributed Ledger Technologies ou Tecnologia Distribuída de Livro-razão, em tradução livre para o português) e a criptografia para fins de registro e distribuição; (ii) não é emitido ou garantido por nenhum ente estatal, particularmente bancos centrais; e (iii) pode ser utilizado como meio de pagamento para a aquisição de bens e serviços ou como veículo de investimento. Eles englobam: 1) as criptomoedas originais, de emissão descentralizada, não identificada e sem lastro ou contrapartida, como o Bitcoin; 2) os tokens que representam, por meio digital, a propriedade de ativos específicos; 3) as moedas digitais estáveis (stablecoins) que surgiram recentemente para tentar reverter a visão de que as criptomoedas são instrumentos pouco transparentes, muito voláteis e, por isso, não confiáveis; as stablecoins têm emissores identificados e contrapartidas; e 4) as moedas digitais dos bancos centrais (CBDC – Central Bank Digital Currency).

⁶³ Ver: European Parliament op cit.; International Organization of Securities Commissions (IOSCO), “Issues, Risks and Regulatory Considerations Relating to Crypto-Asset Trading Platforms – Final Report”, February 2020 (<https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD649.pdf>); BIS Annual Report 2020, chapter III “Central banks and payments in the digital era” (<https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e.htm>).

⁶⁴ No passado, a concorrência entre moedas privadas produziu instabilidade financeira, o que redundou em um relativo consenso sobre a necessidade de manutenção do seu caráter estatal e regulado. De acordo com o presidente do FED de St. Louis, [James Bullard](#): “Cryptocurrencies are creating drift toward a non-uniform currency in the U.S., a state of affairs that has existed historically but was disliked and eventually replaced ... Currencies have to be reliable and hold their value ... This is probably why government backing has been important historically, combined with a stable monetary policy that promotes stability of the currency.”

⁶⁵ “CBDCs could offer a new, safe, trusted and widely accessible digital means of payment. But the impact could go much further, as they could foster competition among private sector intermediaries, set high standards for safety, and act as a catalyst for continued innovation in payments, finance and commerce at large” (*BIS Annual Report 2020*, pp. 67-68).

disseminação das novas tecnologias que dão sustentação às moedas digitais privadas, o que vai tornando os usuários mais adaptados aos novos meios de pagamentos digitais, suas plataformas de transferência, softwares de utilização e assim por diante. Em tese isso poderia ajudar a alavancar os criptoativos.

Ao mesmo tempo, o iuane digital reafirma o caráter estatal da moeda, o que pode inviabilizar a pretensão de tornar instrumentos privados em moedas propriamente ditas. O caráter descentralizado, não transparente e sem contrapartes tornou as criptomoedas originais como o Bitcoin excessivamente voláteis e frágeis diante da perspectiva de seu uso em atividades ilícitas. Estudo recente do Parlamento Europeu reporta que metade das transações anuais com Bitcoins poderia estar associada a algum pagamento suspeito⁶⁶. Por decorrência, uma moeda estatal digital sólida o suficiente para projetar segurança e liquidez concorreria diretamente com os novos instrumentos privados denominados de *stablecoins*. Moedas digitais que se enquadram nesta categoria como o Tether (USDT), o Multi-collateral DAI (DAI) e o Gemini Dollar têm uma capitalização tímida diante do Bitcoin. No final de julho de 2020, o volume de Bitcoin era de US\$ 202 bilhões, ao passo que a soma das três *stablecoins* já mencionadas era de apenas US\$ 11 bilhões. Para se colocar em perspectiva, a pesquisa trienal do BIS sobre mercado cambial registrou transações diárias de iuane de US\$ 280 bilhões em 2019, o que já excede todo o estoque de criptoativos⁶⁷. Já o projeto da moeda digital do Facebook, a Libra, teria o potencial de avançar no terreno aberto pelas *stablecoins*, dada a sua ampla base de usuários em nível internacional⁶⁸.

Ruptura no Sistema Monetário e Financeiro Internacional?

A perspectiva de ruptura com o atual SMFI está, em síntese, relacionada com a ideia de que o dólar deixará de ser a principal moeda de referência internacional. A hipótese de que esta ruptura não deve ser precipitada pela nova moeda digital chinesa está baseada no entendimento de que mudanças no SMFI são muito lentas e que a moeda que ocupa a “liderança” entre as moedas tem a inércia a seu favor. Desde que o dólar assumiu esta posição de principal moeda internacional, foram inúmeras as especulações de que “em breve” o dólar perderia esta posição ou passaria a dividi-la com outras moedas.

⁶⁶ “The illegal activity includes, amongst others, the buying and selling of illegal goods or services online in darknet marketplaces, money laundering, evasion of capital controls, payments in ransomware attacks and thefts. In this context, cryptocurrencies function mostly as a payment instrument. Remarkable is that almost half of all (yearly) transactions in Bitcoin can be linked to illegal activity according to Australian researchers who employed specific algorithms to analyse transaction data. As the crypto-market is still dominated by Bitcoin, with a dominance in terms of total market capitalisation exceeding 63% (\$159 billion), this is an important observation.” ([European Parliament](#), 2020, p. 8).

⁶⁷ O [BIS](#) considera que a internacionalização recente da moeda chinesa se dá em um ritmo abaixo do seu potencial: “The average daily turnover of the Chinese renminbi (RMB) surpassed \$280 billion per day in April 2019, yet it remained only the world’s eighth most traded currency ... The share of RMB in global FX trading rose by less than between previous Triennial Surveys, to 4.3% in 2019, because of subdued growth in offshore RMB (CNH) trading. RMB turnover remains lower than expected based on real economy indicators, such as trade volume and GDP per capita. The deviation can be explained by financial drivers, such as restrictions on financial capital flows.”

⁶⁸ No final do primeiro trimestre de 2020, havia 2,6 bilhões de usuários ativos nesta rede social. Ver: <https://www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/>, acesso em 30 de julho de 2020.

O economista canadense Robert Triffin apontava para as fragilidades da relação entre o dólar e o ouro nos anos 1960. Com a ruptura do regime de câmbio fixo derivado do Acordo de Bretton Woods, no início dos anos 1970, imaginava-se que o dólar perderia a sua força global, percepção que foi reforçada com a internacionalização do marco e do iene nos anos 1980.

A ruptura do padrão dólar-ouro no governo Nixon ensejou o estabelecimento da flutuação – livre ou administrada – no valor das principais moedas. O lastro real, em ouro, deixou de existir. O mercado de moedas passou a se comportar de forma muito mais próxima dos demais segmentos financeiros. Aliás, isso não representou uma novidade, pois a flutuação cambial foi intensa nos anos que se seguiram à ruptura do padrão-ouro original, particularmente entre a Primeira Guerra Mundial e meados de 1925-1926. Com o lançamento do euro no final dos anos 1990 e, mais recentemente, com a crise financeira global de 2007-2009, tal perspectiva foi renovada.

A ascensão da China no século XXI está no centro dos debates sobre a conformação da ordem econômica e política global contemporânea e futura. Tanto na área da política internacional, quanto na economia internacional, questiona-se se o SMFI seguirá com a hegemonia do dólar ou se outras moedas (euro, iuane, etc.) poderão contestar esta situação. Mais recentemente, o avanço chinês em áreas de fronteira tecnológica tornou o debate ainda mais intenso.

Avaliamos que ainda não é possível vislumbrar tal ruptura. Ela é possível, mas improvável no futuro próximo. A moeda chinesa, digital ou não, ainda está longe de ser uma ameaça à hegemonia do dólar, na medida em que quase metade do giro diário do mercado cambial – US\$ 6,6 trilhões, em abril de 2019 – apresenta a moeda estadunidense em uma de suas contrapartes. Da mesma forma, cerca de dois terços dos ativos de reserva, 40% dos pagamentos internacionais e metade dos contratos de comércio estão denominados em dólares. Ademais, os estudos do BIS reafirmam o fato de que em momentos de crise, cresce a demanda pela moeda estadunidense e, principalmente, pelos ativos emitidos por seu Tesouro Federal e principais empresas.

Do ponto de vista político e social, vemos que os Estados Unidos (EUA) estão em um momento vulnerável, com lideranças que tentam retirar o protagonismo do país no plano internacional em nome de um nacionalismo de viés populista. Isso era a regra política antes da Segunda Guerra Mundial. E pode vir a ser o novo “velho normal”. Por isso mesmo, a líder alemã, Angela Merkel, apontou que precisamos começar a refletir sobre como será um mundo onde os EUA não desejam mais liderar, pelo menos não da forma consagrada nos últimos setenta anos. Assim, o iuane digital e, mais importante, o seu potencial avanço, não seria necessariamente uma demonstração da força chinesa – que existe, mas ainda se coloca em um patamar inferior – mas, talvez, um reflexo adicional da vulnerabilidade atual dos EUA. O lastro real das moedas contemporâneas é o poder estatal em um sentido amplo. A perda de vigor político dos

EUA e de sua capacidade de projeção “branda” pode corroer a teia invisível de relações que sustenta a posição global dólar. Veja que o produto dos EUA corresponde a um quinto do total global, ao passo que o dólar representa ao redor de 60% dos pagamentos e ativos.

Assim, ainda que por diversos motivos a moeda chinesa provavelmente represente o rival mais perigoso que o dólar já enfrentou, estamos apenas no início do que pode vir a ser uma mudança no sistema. Nesse sentido, a forma da moeda (física ou digital) é secundária para explicar uma ruptura potencial. De qualquer forma, parece que a China deu um passo à frente dos EUA ao lançar a primeira moeda digital estatal, o que eventualmente pode significar que ela vai ocupar alguns espaços que o dólar não tem como ocupar.

Um Futuro Incerto, Mas Ainda de Estados

Com base nos elementos estruturais, econômicos e políticos do presente, parece ser razoável vislumbrar um cenário no qual os criptoativos, em geral, e as moedas privadas digitais, particularmente as *stablecoins*, possam atuar em nichos específicos, tanto como meios de pagamentos referenciados às moedas estatais, particularmente o dólar, quanto, principalmente, como ativos financeiros. No entanto, a ausência do poder coercitivo é um limite claro para a expansão do uso de criptoativos como o Bitcoin enquanto moeda. Nesse sentido, a nova moeda chinesa entra com uma vantagem explícita para competir com as moedas privadas em âmbito digital.

Em relação à posição hegemônica do dólar estadunidense no plano global, nossa avaliação é que o impacto do iuane digital para o ordenamento do SMFI vai depender muito da reação estadunidense com relação à perda potencial do dólar enquanto instrumento de poder. Se por um lado, a China se beneficia da escala global e da crescente internacionalização de sua economia, por outro ela pode ter sua trajetória afetada negativamente pelos conflitos geopolíticos em curso com os Estados Unidos, que possui uma ampla vantagem para barrar eventuais concorrentes.

Finalmente, é preciso evitar análises pautadas no “curto-prazismo” características do mercado financeiro. Ao perceber a moeda enquanto manifestação do poder coercitivo que é exclusivo dos Estados e reconhecer que estes ainda representam a unidade básica do sistema internacional, colocamos em perspectiva a capacidade de agentes privados contrarrestarem seu domínio. Da mesma forma, não é novidade a insatisfação com o papel ocupado pelo dólar e os desejos de diluir sua influência no SMFI. Ainda que haja espaço para o avanço gradual de concorrentes, especialmente o iuane digital, em nossa perspectiva, as moedas estatais prevalecerão em um horizonte temporal mais dilatado e o dólar seguirá influente mesmo que ocorra um declínio relativo da economia estadunidense.

8

A geografia da moeda na era digital⁶⁹

O Banco Central do Brasil (BCB) faz parte do crescente número de autoridades monetárias que estuda a possibilidade de emitir uma moeda digital – e que até agora foi posta em prática somente pelo Banco Popular da China. De acordo com os estudos recentes do Banco Internacional de Compensações (Bank for International Settlements, BIS), as iniciativas neste sentido avançaram significativamente depois que o *Facebook* anunciou a criação da Libra e com o advento da Pandemia do Covid-19 (Auer et al., 2020; Boar et al., 2020)⁷⁰.

O BCB criou o Grupo de Trabalho Interdepartamental (GTI) para estudar as tecnicidades da emissão de uma moeda digital (Portaria no 108.092, 20/08/2020). Ainda que o GTI seja oficialmente de “natureza consultiva”, a coordenação do grupo pelo Departamento de Tecnologia da Informação sugere que a decisão em si já foi tomada. Essa especulação também se fundamenta nas transformações recentes do sistema monetário e financeiro internacional (SMFI), que tem experimentado uma proliferação de moedas digitais e o surgimento de um criptomercado.

O interesse dos bancos centrais pelas moedas digitais é uma resposta às inovações financeiras advindas dos agentes privados e de transformações mais amplas da sociedade em curso especialmente na última década. À exceção da China, por enquanto as demais moedas digitais são todas emitidas por agentes privados, e têm se multiplicado desde que o Bitcoin abriu o caminho para pagamentos descentralizados usando tecnologia *blockchain*. O apelo das moedas digitais está na possibilidade de fazer transações sem intermediários financeiros. É como se alguém pudesse entregar uma mala de dinheiro (agora digital) no país A estando no país B. Transações que envolvem entregas de malas de dinheiro normalmente são aquelas que os agentes envolvidos não desejam o conhecimento do governo. De acordo com um estudo recente do Parlamento Europeu, essas transações “suspeitas” corresponderiam por cerca de metade das transações anuais com Bitcoins. Mas a facilitação de atividades ilícitas não explica todo o sucesso das moedas digitais.

Diferentemente de inovações financeiras anteriores, a moeda digital de fato revoluciona a arquitetura dos meios de pagamentos ao criar o conceito de *token* digital. Na era da revolução tecnológica,

⁶⁹ Luiza Peruffo, André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 27 de agosto de 2020: <https://www.ufrgs.br/fce/a-geografia-da-moeda-na-era-digital/>. Título inspirado em Cohen (1998).

⁷⁰ Até meados de julho de 2020, cerca de 36 Bancos Centrais já tinham planos para adoção de moedas digitais em distintos níveis de implementação, dentre eles o Brasil, cujo status reportado pelo estudo de Auer et al (2020), era de pesquisa. A diferença agora é que o BCB avançou no sentido de tratar de aspectos operacionais. Com o medo da contaminação pelo uso dos instrumentos físicos – notas e moedas – observou-se um impulso adicional nesta direção (“Covid-19, cash and the future of payments”, BIS Bulletin, no 3, April, 2020).

uma série de novidades tem mudado o relacionamento da sociedade com o sistema financeiro para fazer e receber pagamentos. Aplicativos de celular que permitem transações instantâneas e sistemas mais seguros de acesso utilizando a tecnologia digital, por exemplo, melhoram a experiência do usuário, mas não desafiam a lógica do banco de debitar quem paga e creditar quem recebe. Em contraste, a moeda digital altera o padrão que impõe a necessidade do encontro físico das contrapartes para executar pagamentos com moeda *token*, o que representa uma mudança fundamental na arquitetura dos meios de pagamentos como conhecemos até agora.

Esta transformação parece ser mais um passo na integração dos mercados financeiros, e cria o contexto para um potencial acirramento na concorrência que caracteriza as relações monetárias e financeiras nos planos doméstico e internacional. Enquanto os Estados têm a prerrogativa (ao menos em tese) de exigir o curso forçado de sua moeda no ambiente doméstico, no âmbito internacional a inexistência de uma autoridade monetária supranacional significa que as moedas, e crescentemente outros ativos financeiros, concorrem entre si para executar as funções de unidade de conta, meio de troca e reserva de valor para agentes públicos e privados. Na medida em que as relações monetárias possuem um elemento importante de externalidades em rede, onde o comportamento de um agente influencia o comportamento dos demais, a concentração das operações em um número relativamente pequeno de moedas é quase que um corolário natural do ambiente de concorrência. Vale dizer, tanto sob o ponto de vista público quanto privado, faz sentido a escolha individual de utilizar os mesmos meios de pagamento que seus principais parceiros econômicos. Se todos aceitam dólares, escolho operar em dólares e, portanto, pago e recebo nesta moeda. Nesta perspectiva operacional e prática, é perfeitamente racional eleger algumas moedas nacionais (ou supranacionais) para operar em transações internacionais.

Por trás da racionalidade dos agentes econômicos, a guerra política corre solta, já que a moeda é um instrumento de poder de quem a emite. Emitir o instrumento que se torna o “elo entre os agentes econômicos” cria o incentivo para que eles tenham interesse em preservar a sua existência. Essa noção foi traduzida no conceito de *entrapment* (“armadilha”) proposto por Jonathan Kirshner em seu livro *Currency and Coercion* (1995) para analisar como questões sistêmicas funcionam para explicar as estruturas de incentivos materiais dos agentes. Por exemplo, conforme os países acumulam reservas internacionais, eles acabam adquirindo interesse na estabilidade e no valor desta moeda, criando certa afinidade entre seus interesses e os interesses do país emissor.

Nesse sentido, a moeda gera uma relação de dependência com o emissor, pois ao aceitar uma moeda como forma de pagamento eu aceito algo que, em si, não tem valor. O papel pintado pelo BCB ou o registro das bitcoins na tela do computador não servem para nada a menos que alguém as aceite em troca de bens ou serviços. No meio do deserto é melhor ter um galão d’água do que moedas de ouro.

Ter ouro só faz sentido no momento em que você encontra alguém com um galão d'água que aceite o seu ouro em troca da água que você precisa para não morrer de sede. A moeda, portanto, depende do outro. Ela é uma construção social (Shaikh, 2016; Aglietta, 2018). Assim, ainda que faça sentido concentrar os pagamentos internacionais em algumas poucas moedas, é importante perceber que as preferências dos agentes econômicos não surgem por acaso, e que existe uma disputa permanente para ser aquele que emite a moeda que é aceita por todos, ou por uma grande maioria dos agentes.

O surgimento da moeda digital e a vanguarda chinesa entre seus pares oferece um pano de fundo inédito para analisarmos as relações entre moeda e poder no SMFI porque ela cria um novo ponto de tensão na disputa internacional pelo poder monetário. Vale dizer, a internacionalização monetária é largamente um fenômeno que ocorre no mercado, refletindo as preferências dos diversos agentes. No entanto, como as moedas são emitidas por estados, o poder derivado da internacionalização normalmente é manifestado nas relações interestatais. É sobre estas tensões entre estados e mercados no âmbito monetário que nos debruçamos a seguir para depois especular sobre o potencial disruptivo da moeda digital da China na hierarquia do SMFI, liderado de longe pelo dólar desde o pós-guerra.

Moeda e poder do Estado

A cada momento, apenas algumas moedas nacionais desempenham um papel internacional (Neal, 2015; Eichengreen et al., 2017). As moedas que se destacam no uso internacional são emitidas pelos estados mais poderosos, como colocado por Robert Mundell (1993), “grandes potências têm grandes moedas”. A experiência histórica sugere que existe alguma conexão entre moeda e poder do estado, mas não é óbvio como isso ocorre: ser uma grande potência é o que torna a moeda competitiva ou ter uma moeda competitiva é o que torna um estado uma grande potência? O nexo de causalidade aponta para as duas direções.

De um lado, ser uma grande potência torna uma moeda competitiva. Saindo como os grandes vencedores da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se encontraram na posição de consolidar a sua moeda formalmente no topo da hierarquia monetária. Vale dizer, a posição que o dólar assumiu no SMFI foi uma decisão política com base no poder assimétrico desfrutado pelos Estados Unidos no pós-Guerra (Eichengreen, 2010). No arranjo de Bretton Woods, que vigorou até o início da década de 1970, o dólar era a enésima moeda: todas as moedas eram fixas com relação ao dólar e apenas o dólar era fixo em ouro. Na prática, isso significava que, enquanto os Estados Unidos podiam perseguir seus objetivos domésticos sem serem constrangidos pelo ajuste externo, todos os demais tinham que subordinar seus objetivos domésticos ao ajuste externo para manter a paridade com o dólar, que era a base do arranjo

internacional. O então ministro da economia de Charles de Gaulle, Valéry Giscard d'Estaing, definiu essa liberdade macroeconômica dos Estados Unidos como um “privilégio exorbitante”.

De outro lado, emitir uma moeda internacionalmente competitiva também serve para aumentar o poder do estado. Os Estados Unidos já haviam ultrapassado a Grã-Bretanha em termos de tamanho econômico absoluto nos anos 1870, já eram a principal potência comercial em termos de valor de comércio exterior em 1913 e os maiores credores internacionais ao final da Primeira Guerra Mundial. Ou seja, apesar de a decisão política de um arranjo internacional formal em torno do dólar ter sido feita apenas nos anos 1940, o dólar virou a moeda líder de reserva internacional em meados dos anos 1920, ainda que a libra tenha retomado a liderança por um breve período depois de 1931 (Eichengreen; Flandreau, 2009). O arranjo de Bretton Woods veio para coroar (e reforçar) uma dominância que já ocorria na prática (Block, 1977; Eichengreen, 2010).

A frustração dos franceses era (e ainda é) compartilhada por diversos países, e muitos acreditavam que os Estados Unidos perderiam essa vantagem quando o resto do mundo não fosse obrigado a manter a paridade com o dólar. Contrariando a expectativa de muitos “declinacionistas”, o domínio e o privilégio exorbitante dos Estados Unidos aumentaram desde o fim do Sistema Bretton Woods, mesmo com o relativo declínio econômico da economia americana. O privilégio exorbitante pode ser entendido como a facilidade unilateral que os Estados Unidos têm de poder pagar com dólares suas dívidas internacionais. Isto significa que o dólar não é um meio imparcial de trocas internacionais, na medida em que representa a emissão de crédito para um Estado⁷¹. Uma das maiores consequências de ser o *hegemon* do SMFI é a habilidade de emitir títulos que são altamente demandados pelo resto do mundo⁷².

Isso sugere que a relação entre moeda e poder do Estado é mútua. Uma moeda é tanto causa quanto fonte de poder de um Estado. O ponto de partida para entender a importância de emitir uma moeda competitiva nas relações monetárias internacionais está no balanço de pagamentos. As relações de comércio e investimento provocam fluxos monetários que resultam em superávits ou déficits para os países. As economias estão todas ligadas pelos seus balanços de pagamentos: o déficit de uma é o

⁷¹ Esta ideia aparece na literatura sob o conceito de seigniorage internacional. Domesticamente, seigniorage é o excesso do valor nominal de uma moeda com relação à produção. Internacionalmente, ela ocorre quando estrangeiros retêm moeda nacional, ou dívidas denominadas na moeda nacional, em troca de bens e serviços. Dito de outra forma, para o Brasil ter US\$100, as empresas brasileiras precisam produzir bens e serviços no valor de US\$100; para os Estados Unidos ter US\$100, basta o Fed imprimir moeda.

⁷² Estimativas do JP Morgan apontam que no final de 2019 havia um estoque de instrumentos de dívida no mercado global da ordem de US\$ 114 trilhões, dos quais US\$ 41 trilhões (1/3 daquele total) emitidos diretamente por empresas e governos dos Estados Unidos (Guide to the Markets, U.S. 3Q 2020, p. 43). O montante final de instrumentos denominados em dólares tende a ser maior, oscilando entre 40% e 50% daquele estoque. Isto porque, empresas e governos de países que não possuem moedas conversíveis internacionalmente só conseguem captar recursos no mercado internacional – e, por vezes, também nos mercados locais – quando o instrumento está denominado na moeda estadunidense. Ver: US dollar funding: an international perspective, CGFS Papers No 65 June 2020 (<https://www.bis.org/publ/cgfs65.htm>).

superávit de outra. O risco de um desequilíbrio insustentável no balanço de pagamentos representa uma ameaça permanente para a independência de política econômica. Imagine se o governo brasileiro pudesse simplesmente ter emitido dívida em reais ou moeda para pagar seus credores internacionais nos anos 1980 e ter evitado a crise da dívida externa, a exemplo do que o governo Estados Unidos pode fazer justamente porque sua moeda e os ativos denominados nela são aceitos mundo afora. Ou, como colocou o economista francês Jacques Rueff nos anos 1970, a possibilidade de ter “déficits sem lágrimas”⁷³.

Ainda que poucos duvidem que emitir uma moeda de uso internacional influencia o poder de um estado, entender exatamente através de quais canais isso ocorre não é uma tarefa fácil. O primeiro passo é perceber (i) que as moedas não “são” internacionais, elas “estão” internacionais; e (ii) que os usos internacionais da moeda (unidade de conta, meio de troca e reserva de valor nos níveis público e privado), ainda que estejam todos inter-relacionados, diferem em relação ao quanto eles adicionam para o privilégio exorbitante dos Estados. Destrinchar como cada um destes usos contribui para a internacionalização das moedas e para o poder do Estado emissor é o próximo passo para entender como a moeda digital da China pode contribuir para catalisar possíveis transformações no SMFI.

O papel dos agentes privados na determinação da hierarquia monetária

Os agentes privados têm um papel fundamental na determinação de quais moedas ocuparão o topo da hierarquia monetária. Se a ideia de um poder baseado na internacionalização da moeda nacional significa ter a capacidade de não fazer o ajuste externo enquanto outros o fazem, como sugere Benjamin J. Cohen (1998; 2015; 2018) em sua influente obra, então o passo inicial para entender a fonte daquele poder é olhar para os papéis internacionais que as moedas podem assumir. A simples demanda internacional por uma moeda nos diz muito pouco sobre o seu papel enquanto *moeda* no cenário internacional. Ora, os agentes podem demandar a moeda brasileira – ou títulos nela denominados – simplesmente porque o diferencial de juros do Real em relação às outras moedas oferece um bom retorno financeiro. Mas isso é uma demanda do Real enquanto ativo financeiro, não enquanto moeda. A demanda de uma moeda enquanto moeda deve ser analisada a partir daquilo que a define, ou seja, da sua capacidade de funcionar como unidade de conta, meio de troca e reserva de valor no âmbito internacional.

⁷³ Por isso mesmo, os Estados Unidos conseguem manter um quadro de déficits estruturais na conta corrente do seu balanço de pagamentos pelo menos desde o final dos anos 1960. Por decorrência, sua posição internacional de investimentos – a diferença entre os ativos de residentes e os passivos (ativos de não residentes contra os residentes) – estadunidense tornou-se deficitária nos anos 1980 e hoje (2019) atinge a cifra de US\$ 11 trilhões (ou 51% do PIB do país). Ver: [IMF External Sector Report](#) (2020, p.93).

A matriz proposta por Cohen nos anos 1970, e que replicamos abaixo, é utilizada até hoje para analisar o uso internacional das moedas. Essa matriz combina as três funções da moeda com dois níveis de análise, privado e oficial (público). No nível privado, as moedas podem ser demandadas para denominar e liquidar contratos, para o comércio de divisas e para investimento. No nível do estado, uma moeda pode ser demandada para funcionar como âncora de outras moedas (o dólar como âncora cambial na primeira fase do Plano Real, por exemplo), como moeda de intervenção (ou seja, a moeda que o Banco Central usa para balizar os movimentos da taxa de câmbio) e para compor as reservas internacionais de um país.

Tabela 1. Os papéis de uma moeda internacional

Nível de análise	Funções da Moeda		
	<i>Unidade de conta</i>	<i>Meio de troca</i>	<i>Reserva de valor</i>
Privado	Denominação de contratos	Comércio de divisas, liquidação de trocas comerciais	Investimento
Oficial	Âncora	Intervenção	Reservas internacionais

Fonte: Traduzido de Cohen, B. J. *Currency and State Power*, em Finnemore e Goldstein (Ed.) *Back to Basics: State Power in a Contemporary World*. New York: Oxford University Press, 2013, p. 165.

Todos os seis papéis internacionais que uma moeda pode assumir apresentam algum benefício econômico para o emissor, mas os benefícios políticos são mais concentrados em determinadas funções. Vale dizer, o benefício político significa que a demanda da moeda para determinada função aumenta a capacidade do estado emissor postergar ou dividir o custo do ajuste do balanço de pagamentos com o resto do mundo. Isso vai acontecer quando o uso internacional da moeda em determinada resultar em um acúmulo da moeda internacional para além de suas fronteiras que permita o país emissor financiar seus déficits externos.

No nível privado, a internacionalização de uma moeda tanto na função de unidade de conta quanto na função meio de troca gera benefícios de menores custos de transação para os residentes e empresas locais. Os residentes têm a vantagem de o resto do mundo aceitar a sua moeda quando vão viajar, por exemplo, enquanto as empresas podem operar no exterior sem se expor ao risco cambial. Provavelmente o setor mais beneficiado nesse sentido é o setor bancário, que pode emprestar para além de suas fronteiras se assim a legislação dos países devedores permitir. No entanto, o benefício político é menos claro nestas duas funções, pois não necessariamente relaxa o constrangimento tradicional do balanço de pagamentos. Diferentemente das funções de unidade de conta e meio de troca, a demanda

de uma moeda para a função de reserva de valor no nível privado, ou seja, as moedas que se destacam nos mercados financeiros, geram um ganho político para seus emissores na medida em que os estrangeiros retêm a moeda nacional. Voltaremos a este ponto mais adiante para analisar como a moeda digital da China se encaixa aqui.

No nível oficial, as funções de unidade de conta e meio de troca também não apresentam um claro benefício político. Emitir uma moeda que funciona como âncora cambial para os demais pode aumentar a reputação de um país, por exemplo, mas pouco ajuda para aumentar sua flexibilidade macroeconômica. Pelo contrário, se outros países usam sua moeda como âncora, o emissor pode ter dificuldade de utilizar o câmbio enquanto política macroeconômica. Uma lógica semelhante de benefícios políticos ambíguos se apresenta para a questão da intervenção cambial. No caso da função de reserva de valor, os efeitos do papel das reservas internacionais lembram muito os do papel do investimento. Na medida em que o resto do mundo escolhe reter a moeda nacional, isso equivale a um empréstimo subsidiado do resto do mundo para o estado emissor.

Ainda que seja útil analisar separadamente os efeitos que cada possível uso internacional de uma moeda traz para seu emissor, é importante perceber também que os seis papéis estão, em maior ou menor grau, inter-relacionados. Uma moeda que se sobressai em um determinado uso cria uma vantagem para se sobressair nas demais. O dólar hoje domina em todas estas áreas, e isso faz parte do processo de inércia e retroalimentação que caracteriza o uso internacional das moedas. O ponto desse exercício de tentar distinguir o efeito de cada papel da moeda para o poder do Estado é tentarmos entender por onde as transformações do SMFI iniciam; qual é o calcanhar de Aquiles da moeda-líder que as concorrentes podem explorar para galgar posições na concorrência internacional.

Mesmo que o papel de reserva de valor gere um benefício político maior para o estado emissor do que o papel de investimento, Cohen sugere que é este último é o que dá início ao processo de internacionalização de uma moeda. Ele argumenta que o papel das reservas internacionais é mais poderoso do que o papel do investimento porque o segundo está dividido entre mais atores que o primeiro (isto é, existem mais agentes privados do que agentes públicos) e, portanto, é mais difícil efetivar o potencial de influência que decorre do ganho inicial de autonomia. Além disso, o fato de que mais moedas concorrem na função de investimento do que na função de reservas internacionais também significa que o papel de reserva internacional é mais poderoso do que o do investimento.

No entanto, o papel do investimento é essencial para uma moeda emergir como moeda de reserva internacional. Enquanto nem todas as moedas utilizadas para investimento são moedas de reserva internacional, todas as moedas de reserva internacional são também moedas de investimento. Primeiro vem o papel do investimento e, depois, o de reserva internacional. O elo causal, argumenta Cohen, é o

papel do comércio (unidade de conta e meio de troca no nível privado), que determina qual entre diversas moedas utilizadas para investimento vai emergir como reserva internacional também.

A dominância combinada nestas três esferas – mercados financeiros, comércio e reservas internacionais – é o que produz o privilégio exorbitante. No mercado financeiro e nas reservas internacionais, o poder do estado emissor aumenta porque aumenta a autonomia de política econômica tornando mais fácil postergar ou dividir o custo do ajuste do balanço de pagamentos. O papel no comércio é importante porque influencia as preferências dos bancos centrais para acumular reservas. A demanda do setor privado pelas moedas nacionais para usos internacionais tem, portanto, um papel fundamental em todos os níveis, pois influencia as preferências dos governos: a moeda que vai funcionar como âncora cambial ou aquela que vai balizar as intervenções cambiais normalmente é aquela em que o comércio é denominado e liquidado, e isso também vai balizar a composição das reservas internacionais.

O advento das moedas digitais criou um espaço que antes não existia nas relações do SMFI. Para forçar o exemplo, daria para comparar em algum nível com o surgimento de aplicativos de transporte como a Uber. Ainda que alguns usuários do transporte público e do táxi tenham migrado para a Uber e outros aplicativos de transporte, na prática se criou um novo mercado de usuários – que tinham seus próprios carros, andavam a pé ou de bicicleta – e que tem revolucionado o setor de transportes como um todo. É possível especularmos que as moedas digitais estão criando as bases para uma revolução semelhante nas relações monetárias e financeiras internacionais. Se isso for verdade, a China saiu na frente para influenciar as preferências dos agentes privados que, eventualmente, poderia se transferir para os agentes públicos e concretizar mudanças mais amplas na arquitetura do SMFI centrado no dólar.

A disputa pelo privilégio exorbitante na era digital

O pioneirismo da China em lançar a primeira moeda digital estatal não é por acaso. O governo chinês acumula motivos de economia política doméstica e internacional para servir de cobaia ao experimento da moeda digital estatal. Domesticamente, os pagamentos utilizando aplicativos de grandes empresas de tecnologia como Alipay e WeChat representam 16% do PIB da China, contra menos de 1% nos Estados Unidos e no Reino Unido. Ou seja, o custo para o governo chinês ficar de fora desse segmento é muito maior do que em outros países. Isso se soma à centralização que caracteriza o Estado chinês e à oportunidade que os meios de pagamentos digitais representam para um maior controle de suas políticas públicas, com implicações explícitas para sua estratégia mais ampla de posicionamento na ordem internacional. As empresas chinesas estão disputando, e por vezes liderando, a fronteira

tecnológica em áreas como 5G, comércio eletrônico e produção de equipamentos de telecomunicações. Se posicionar enquanto a primeira moeda digital pública nesses segmentos antes que outros o façam – e possivelmente garantir a liderança no que promete ser o futuro da economia global – parece valer os riscos e as incertezas para quem tem ambições de desbancar a liderança do dólar como principal moeda de reserva internacional.

Se Cohen está correto, a mudança será liderada pelas preferências dos agentes privados, que então moldarão as preferências dos governos. Mesmo assim, parece que o governo também tem um papel importante, especialmente no início, de moldar as preferências dos agentes, especialmente aqueles governos com condições de operar como importantes credores do SMFI. Por exemplo, imagine uma empresa que recebe financiamento do governo chinês para fazer uma obra no exterior. Imagine que o governo chinês passe a ofertar o financiamento em iuane digital, e também exija o pagamento na mesma moeda. Imagine que essa empresa vai poder pagar suas empresas fornecedoras, que também têm dívidas com o governo chinês, e que seus funcionários também vão aceitar receber seus salários em iuane digital, pois eles agora pagam seus impostos em iuane digital, além é claro das compras online que também aceitam iuane digital como forma de pagamento. Tudo isso se articula para criar uma rede de agentes que aceitam o iuane digital, na China e para além de suas fronteiras.

Aqui voltamos a um ponto já explorado em artigos anteriores⁷⁴, em que enfatizamos que o ponto essencial não é a forma da moeda, sobre ela ser digital ou não. É sobre ser a moeda digital da China, que tem o conteúdo, o lastro da economia chinesa e que, além disso, está entrando em um setor que o dólar ainda não está. Se estamos falando de um mundo que vai evoluir cada vez mais para pagamentos digitais, onde as empresas e os agentes econômicos estão interessados em operar desta forma, e a China ocupa um lugar que os Estados Unidos não têm como ocupar, ela está tendo a vantagem do primeiro movimento. Um eventual dólar digital vai ter o trabalho de desbancar a moeda chinesa.

É claro que isso tudo são especulações sobre as possibilidades de um futuro ainda não realizado e, para além das incertezas dos custos e benefícios da moeda digital que os bancos centrais do mundo estudam e que a China vai experimentar na prática, a China também enfrentará as desvantagens de sua posição atual na hierarquia monetária. O acesso limitado que os estrangeiros têm ao mercado de capitais chinês, para citar apenas um exemplo, é um limite que desafia a internacionalização da moeda chinesa, seja ela física ou digital. Esse é um ponto que o governo chinês está tendo que lidar e que o dólar sai na frente pelo simples fato de já ser a moeda mais amplamente aceita.

⁷⁴ “[A Moeda Digital da China: hegemonia financeira no mundo pós-pandemia?](#)” e “[Criptomercados, o Iuane Digital e o Futuro do Dólar](#)”.

A pergunta que não sabemos responder ainda é: o quanto o dólar se prejudica por não existir em formato digital? Isso é, o quanto os agentes econômicos vão valorizar a moeda digital em relação às alternativas do *token* físico e da moeda baseada no intermediário financeiro, que já existe em formato digital. Tentando novamente fazer um paralelo forçado com outras inovações recentes, a Netflix desbancou a Blockbuster porque agregou muito valor para o usuário, que não precisa buscar e devolver o filme na locadora, que não tem multa por atraso (ou por não rebobinar a fita cassete, para aqueles que viveram a era pré-DVD) e que pode cancelar a qualquer hora sem grandes burocracias (a exemplo de concorrentes anteriores como a TV a cabo). Para além da questão mais ampla e, até agora relativamente intangível, do que vai significar a possibilidade de operar sem intermediários financeiros, como será que a moeda digital vai revolucionar os meios de pagamentos? A moeda digital é diferente do pagamento via aplicativo, da moeda digital registrada nos bancos e das notas físicas; ela vai ter benefícios que só vão ser descobertos conforme seu uso for disseminado. Os benefícios da criptografia, por exemplo, só foram descobertos depois que a inovação foi feita. Um *smartphone* parecia ser um celular requintado, mas acabou permitindo a criação de aplicativos que revolucionaram a indústria de transportes.

Enquanto todos estão avaliando que custos e benefícios são estes, a China está na vanguarda desta nova revolução. Mesmo assim, parece que tanto aqueles que estão estudando as moedas digitais estatais, quanto o único ator que a está colocando em prática, estão corretos. O cálculo geopolítico que justifica o risco econômico e potencial instabilidade financeira provavelmente é verdadeiro somente para o caso da China, ainda que os Estados Unidos pareçam estar descansando demasiadamente sobre seus louros.

É nesse contexto mais geral e complexo que os demais bancos centrais, dentre eles o do Brasil, deverão avançar no processo de constituição de suas moedas digitais estatais. Os contornos dessa nova dinâmica ainda são incertos. Ainda assim, os fundamentos econômicos e políticos das moedas seguem no horizonte. Com isso, a eventual emergência de um “e-Real” não tornará, como que por um passe de mágica, a moeda brasileira um instrumento de qualidade superior. Ficar para trás no movimento retomada da primazia estatal no mundo das finanças digitais também não o faria.

9

Biden e a Pax Americana⁷⁵

We can make America, once again, the leading force for good in the world. Joe Biden, [Discurso de Posse](#), 20/01/2021.

... we will repair our alliances and engage with the world once again, not to meet yesterday's challenges, but today's and tomorrow's. American leadership must meet this new moment of advancing authoritarianism, including the growing ambitions of China to rival the United States and the determination of Russia to damage and disrupt our democracy. Joe Biden, "[America's Place in the World](#)", 04/02/2021.

O Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos (NIC) lançou um documento intitulado "Ameaças Estrangeiras às Eleições Federais dos EUA em 2020"⁷⁶, onde acusa, de forma direta, o presidente russo, Vladimir Putin, de ter interferido pleito. Os ataques cibernéticos russos teriam o intuito de prejudicar a candidatura Biden e o seu partido, bem como favorecer o então presidente Trump. Diante deste fato, o presidente Biden, em entrevista à rede televisiva ABC, fez duras críticas à política externa russa, acusou Putin de ser um "assassino" e insinuou que o mesmo não tinha "alma"⁷⁷.

Ainda antes da posse de Biden, Putin havia afirmado o desejo de trabalhar em conjunto com a nova administração para o equacionamento de temas de interesse em comum. Em sua primeira conversa com o recém-eleito Biden, este afirmou que iria adotar uma linha de ação mais dura com Moscou do que aquela realizada por Trump. A memória recente dos ataques cibernéticos realizado contra agências governamentais federais dos EUA pela GRU – agência de inteligência russa –, em 2020, e as preocupações com a maior assertividade russa na área militar marcaram o diálogo. Ainda assim, o desejo de se trabalhar conjuntamente parecia predominar. Com a entrevista da ABC, Biden elevou o tom⁷⁸ e disse que a Rússia "pagaria um preço" por suas ações.

Putin reagiu com a mesma intensidade. Para o líder russo, as insinuações de Biden deveriam ser entendidas como uma manifestação do que se passa na alma do presidente estadunidense e de seu povo.

⁷⁵ Andrés Ferrari e André Moreira Cunha. Originalmente publicado em 25 de março de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/biden-e-a-pax-americana/>. Uma versão inicial deste texto foi publicada em: <https://www.cronista.com/columnistas/volver-que-cuatro-anos-de-trump-no-es-nada/>

⁷⁶ Foreign Threats to the 2020 U.S. Federal Elections, 10 March 2021 (<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ICA-declass-16MAR21.pdf>).

⁷⁷ Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=LIVHBCg4Jp4>; e <https://www.bbc.com/news/world-europe-56430049>

⁷⁸ Ver: <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/18/putin-wishes-biden-good-health-as-officials-demand-us-apology>; <https://edition.cnn.com/2021/03/18/opinions/joe-biden-vladimir-putin-russia-us-tensions-treisman/index.html>

Somente um assassino poderia reconhecer outro. Em uma análise histórica, enfatizou que a formação da nação estadunidense a partir da colonização europeia dos “pioneiros” se deu a partir de um movimento expansivo de guerra permanente e de destruição dos povos autóctones. Para Putin, os Estados Unidos (EUA) semearam o continente norte-americano com sangue e pólvora, sendo uma nação imperialista como as demais. Mesmo autores que buscam realizar análises objetivas da história do país têm dificuldades em escapar às dicotomias e contradições expressas por Putin. A “América” representa o triunfo da ação divina na Terra por meio das virtudes dos pioneiros e seus herdeiros? Ou expressa a realização de um poder em expansão e que não reconhece limites, nem mesmo na dignidade dos outros (nativos pré-colombianos, escravos africanos, mexicanos etc.)? Como argumenta Jill Lepore (2018), a sociedade estadunidense contemporânea está dividida e em profundo conflito com sua própria autoimagem⁷⁹.

O choque entre Biden e Putin sugere que parece haver pouco espaço para mudanças substantivas nos alicerces que estruturam a postura internacional estadunidense. No momento, mais importante do que se verificar a veracidade (ou não) da acusação do NIC, é compreender que Biden reagiu em linha com a longa tradição estabelecida por seus antecessores. Durante a administração Trump, os EUA se viram diante da clara ameaça de ruptura definitiva da ossatura institucional que moldou suas relações internacionais, particularmente por meio do repúdio ao multilateralismo, do abandono a aliados tradicionais e do tensionamento com a China e outros “rivais estratégicos”. No plano interno, a polarização crescente da sociedade, estimulada pela ação política consciente do presidente Trump e de seus assessores, e a busca de comprometer a legitimidade das instituições tradicionais do país, fizeram despertar temores de que a nação poderia entrar em um longo processo entrópico.

As imagens apocalípticas da invasão do Capitólio foram apenas o clímax de uma gestão que, desde o início, foi apontada como a suposta antítese dos valores projetados – interna e externamente – como representativos da sociedade estadunidense. Trump foi acusado durante seus quatro anos à frente da Casa Branca – não sem fundamento – de cultivar a mentira e a relativização permanente dos fatos objetivos, incessantemente propagados pelas redes sociais, como armas políticas. Ainda assim, o ex-presidente enfatizou uma grande verdade em seu [discurso de despedida](#): “Tenho orgulho de ser o primeiro presidente dos Estados Unidos em décadas a não ter iniciado uma nova guerra.”

De fato, desde Gerald Ford e Jimmy Carter, nos anos 1970, todos os presidentes dos Estados Unidos iniciaram novas guerras. Antes de Carter, há que se voltar às gestões dos republicanos no período entre as guerras para que tal fato ocorresse. E, mais atrás ainda, ao período pós Guerra Civil.

⁷⁹ Em suas palavras: “The United States rests on a dedication to equality, which is chiefly a moral idea, rooted in Christianity, but it rests, too, on a dedication to inquiry, fearless and unflinching ... the United States is founded on a set of ideas, but Americans have become so divided that they no longer agree, if they ever did, about what those ideas are, or were.”

Evidentemente, que a incômoda verdade trumpiana se restringe às “novas guerras”, bem como às “guerras tradicionais”. Isso não significa que Trump não continuou as guerras herdadas de seus antecessores, bem como deixou de buscar, de forma agressiva, viabilizar os interesses do país no mundo por outros meios.

Guerras em países como Iraque, Afeganistão e Líbia perpassaram várias administrações. Ao longo da história dos EUA, a regra foi a utilização das forças armadas no exterior⁸⁰. Para o *establishment* do país o conceito de guerra tende a ser elástico. Por isso mesmo, torna-se uma incógnita se a promessa de Biden de acabar com guerras "eternas" ou "sem fim" se tornará uma realidade. O editor da prestigiosa Foreign Policy, [Jonathan Tepperman](#), é explícito no sentido de afirmar que a avaliação sobre o desejo de Biden depende do que é entendido como sendo uma “guerra”. Para ele, a retirada imediata e completa de tropas estadunidenses de zonas em conflagração representaria uma ameaça “paz global”, com a abertura de espaços para o crescimento de “grupos terroristas”. Para ele, tal perspectiva representaria o senso comum na sociedade.

Vale dizer, em tal perspectiva benevolente a atuação internacional das Forças Armadas da “nação indispensável” representaria um ato de sacrifício nacional para bem da humanidade. Como [Barack Obama](#) expressou ao receber o Prêmio Nobel da Paz em 2009: “Os Estados Unidos da América contribuíram para garantir a segurança mundial por mais de seis décadas com o sangue de nossos cidadãos e a força de nossas armas ... Nós sustentamos esse fardo não porque buscamos impor nossa vontade. Fizemos isso por interesse próprio esclarecido”. Não à toa, críticos do internacionalismo liberal como Mearsheimer (2018), Walt (2019) e Ferguson (2021) sugerem que, contraditoriamente, a retórica liberal da busca da paz é a principal fomentadora das guerras modernas.

O discurso de Obama fornece a essência da visão tradicional estadunidense sobre o lugar a ser ocupado pelo seu país no sistema internacional. A “América” se diferencia por ser a "nação indispensável ... permanecemos firmes e vemos mais longe no horizonte futuro do que outros países"⁸¹, na famosa formulação de Madeleine Albright, secretária de Estado de Bill Clinton. Essa autopercepção nacional remonta às origens da formação do que seriam os Estados Unidos no século XVII. Por várias gerações, os estadunidenses nunca se cansaram de repetir as palavras do líder puritano John Winthrop⁸² de que os colonizadores pioneiros estariam criando “uma cidade nas colinas”, uma luz que guiaria o mundo.

⁸⁰ Especificamente, em mais de 90% de sua história, o país usou suas forças armadas no exterior pelo menos uma vez. Em dezembro de 2014, Timothy McGrath (<https://www.pri.org>) apontou que, de acordo com a definição de guerra, os Estados Unidos estavam envolvidos em nenhuma guerra ou em 134 guerras.

⁸¹ “It is the threat of the use of force [against Iraq] and our line-up there that is going to put force behind the diplomacy. But if we have to use force, it is because we are America; we are the indispensable nation. We stand tall and we see further than other countries into the future, and we see the danger here to all of us.” ([Barack Obama, Discurso na Cerimônia de Recepção do Nobel da Paz](#)).

⁸² John Winthrop Dreams of a City on a Hill, 1630 (<http://www.americanyawp.com/reader/colliding-cultures/john-winthrop-dreams-of-a-city-on-a-hill-1630/>).

A resiliência desta autopercepção levou o historiador [Daniel Immerwahr](#) a questionar se a eleição de Biden seria capaz de *per se* recolocar os EUA na posição de “polícia do mundo”, vale dizer, de salvaguarda de valores tidos como universais. Para Immerwahr, Trump fez um excelente trabalho em afirmar, sem meias palavras ou disfarces retóricos, que os EUA atuam de acordo com os seus próprios interesses⁸³. Por decorrência, não apresentariam um *status* moral superior ao das demais nações a ponto de poder consagrar a si o papel de zelador do bem comum.

Trump nunca viu sentido prático em começar uma guerra a partir de justificativas associadas à defesa de algum valor universal como a democracia, os direitos humanos ou a defesa da liberdade. Já os seus antecessores sempre lançaram mão de tal argumentação para fundamentar as suas próprias guerras. Assim, por exemplo, para Obama a "liderança americana" implica "nossa disposição para agir em nome da dignidade humana"⁸⁴. [George W. Bush](#) alegaria que "Deus disse a ele para acabar com a tirania no Iraque" ao explicar a guerra em 2003. Não foram poucas ou discretas as críticas dos liberais estadunidenses com respeito a Trump, que não representaria os “valores históricos” do país, ou que teria relações próximas com líderes autoritários, como os presidentes da Coreia do Norte ou da Turquia. Por mais justas e verídicas que sejam tais alegações, Trump não foi o primeiro presidente do país a se aproximar de “tiranos amigáveis”, sempre que estes se dispusessem a acatar os seus interesses econômicos, políticos ou estratégicos.

Trump não hesitou em mostrar força para conter a ascensão chinesa, percebida como uma ameaça efetiva sobre a liderança tecnológica e econômica estadunidense em áreas estratégicas⁸⁵. Se, no plano doméstico, não faltaram digitais de seu governo no agravamento dos problemas derivados da pandemia do COVID-19, no plano externo Trump mostrou que o pedestal no qual os EUA se colocavam está moldado no barro frágil da dissonância cognitiva entre “autoimagem” e “realidade histórica”. Não é coincidência que no meio desta grave crise, os analistas políticos dos EUA passaram a se dividir, ainda mais, na percepção sobre o papel de liderança do país. [James Goldgeier e Bruce W. Jentleson](#)⁸⁶, por exemplo, questionam se a autoproclamada “maior democracia no mundo” não arranhou sua imagem de forma indelével durante a gestão Trump, particularmente em seu último ano. Se a resposta

⁸³ Em suas palavras: “Among the political pieties that Donald Trump shredded, in his four years as President, is the notion that the United States stands for anything but stark self-interest. He scorned international agreements, romanced dictators, and made laughable the notion that the United States might be an impartial umpire in world affairs. Though he seemed less focussed on global leadership than his predecessors, this was not out of deference to international norms. When asked to define the Trump Doctrine, one senior Administration official put it plainly: ‘We’re America, bitches.’”

⁸⁴ Ver o discurso do Presidente Obama durante a cerimônia de outorga do Nobel da Paz (<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>). “Somewhere today, in the here and now, in the world as it is, a soldier sees he's outgunned, but stands firm to keep the peace... Let us live by their example. We can acknowledge that oppression will always be with us, and still strive for justice. We can admit the intractability of depravation, and still strive for dignity. Clear-eyed, we can understand that there will be war, and still strive for peace. We can do that – for that is the story of human progress; that's the hope of all the world; and at this moment of challenge, that must be our work here on Earth.”

⁸⁵ Ver “[United States Strategic Approach to the People's Republic of China](#)”.

⁸⁶ “The United States Is Not Entitled to Lead the World”, *Foreign Affairs*, September, 2020.

a esta questão for afirmativa, a capacidade moral de imposição da visão estadunidense para o resto do mundo teria perdido densidade.

Já para [Robert Kagan](#), a população estadunidense entende ser uma verdade absoluta e imutável que o país é "uma superpotência, goste-se disso ou não". E que seu papel desde a Segunda Guerra Mundial é o de garantir a ordem mundial. A alternativa a esta realidade, diz ele, "não será um mundo de leis e instituições internacionais ou o triunfo dos ideais do Iluminismo ou o fim da história. Será um mundo de vácuos de poder, caos, conflitos e erros de cálculo, uma experiência verdadeiramente lamentável". Para Kagan, os anos erráticos e as políticas mal concebidas de Trump deixaram um legado claro ao mundo: os Estados Unidos possuem poder suficiente para incidir sobre os destinos do sistema internacional, basta ser liderado por um presidente que, ao contrário de Trump, tenha a capacidade de utilizá-lo. Se Kagan está correto, a *Pax Americana* com Biden seguirá cada vez mais distante das ilusões Kantianas. A força estadunidense poderá se expressar a suave retórica da defesa dos valores universais mais elevados, sem que se abra mão do sempre útil *hard power*. Para os que imaginam uma nova era de paz e cooperação global, não há que se esquecer da retórica do presidente Republicano Theodore Roosevelt: "fale com suavidade e carregue um grande porrete".

Trump nunca falou com suavidade, com aliados ou adversários. Também nunca se preocupou em parecer o mocinho dos filmes de cowboy. Com a nova administração, nossos ouvidos serão poupados do cotidiano de absurdos. Infelizmente, isso não fará, por si só, do mundo um lugar mais seguro. Biden certamente sabia o que estava dizendo em seu discurso de 4 de fevereiro no Departamento de Estado quando afirmou: "[A América está de volta](#)".

10

Biden e Seus Rivais⁸⁷

There are simply some core values and beliefs that should bring us together as Americans. One of them is standing together against hate, against racism — the ugly poison that has long haunted and plagued our nation.

[Joe Biden](#), 19/03/2021.

Pouco mais de dois meses após sua posse como o 46º presidente dos Estados Unidos (EUA), Joe Biden tenta reconduzir seu país à normalidade. No plano doméstico tem sido inequívoco o sucesso em mitigar os efeitos sanitários e socioeconômicos da pandemia do COVID-19. A nova administração aprovou no Parlamento um megapacote de socorro aos mais diversos segmentos da sociedade no valor de US\$ 1,9 trilhão; e elevou a taxa de vacinação nacional de 5% (19/01/21) para 37% (21/03/21)⁸⁸. A média de mortes pela COVID-19 caiu de 3.400/dia nos últimos momentos da gestão Trump para o 1.150/dia em março. Em termos relativos da população (mortes por milhão de habitantes), tal variação foi de 10 para 3. Todos os indicadores epidemiológicos sugerem uma recuperação intensa. A expectativa é de que toda a população estadunidense esteja imunizada para as festas do Dia da Independência (4 de julho).

A transição de um governo que se pautou por estimular a divisão da sociedade, adotou posturas claramente contrárias às recomendações científicas e usou a disseminação de informações falsas como estratégia de mobilização de sua base de apoio, para outro, que simplesmente passou a atuar de forma racional e organizada, gerou importantes ganhos domésticos. Ainda assim, os 541 mil mortos (até 21/03) desde o início da pandemia é um fardo pesado sobre a sociedade. Basta lembrar que esta cifra equivale a um montante quase dez vezes maior do que o observado na Guerra do Vietnã (580 mil estadunidenses mortos entre 1961 e 1975). Da mesma forma, as feridas de uma nação dividida pela intolerância e a violência, aprofundadas na era Trump, não estão cicatrizadas. Pelo contrário, são recorrentes os sinais de que as divisões são profundas. A reconciliação nacional prometida em seu discurso de posse ainda é um desejo distante de ser realizado por Biden.

O recente massacre em Atlanta, que vitimou oito estadunidenses, seis de ascendência asiática, renovou as preocupações sobre a permanência de fenômenos regressivos como a violência orientada

⁸⁷ Andrés Ferrari e André Moreira Cunha. Originalmente publicado em 25 de março de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/biden-e-seus-rivais/>

⁸⁸ Todas as estatísticas da pandemia do COVID-19 estão em: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

pelo preconceito racial e a disseminação de desinformações enquanto instrumento da disputa política. [Biden reconheceu que o racismo, a xenofobia e o sexismo são aspectos existentes há muito tempo no país](#), mas, como em seu discurso de posse, enfatizou que os mesmos precisam ser superados.

Enquanto Biden afirma que aquelas posturas não são “americanas”, seu antecessor revelou simpatia pelos “supremacistas brancos”, os defensores do armamento da população civil e os propagadores da intolerância religiosa e política. [Trump não se cansou de fazer afirmações racistas contra chineses, latino-americanos, africanos, dentre outros](#). Fez com que parte considerável da população estadunidense acreditasse que a COVID-19 seria um vírus criado em laboratórios chineses. [Em seu discurso de despedida](#), ele falou, uma vez mais, no vírus da China que teria prejudicado o país e seu governo.

A enfrentamento eficiente da pandemia e a crítica à intolerância racial serão suficientes para credenciar Biden a “... fazer da América, mais uma vez, a força motriz do bem no mundo”, conforme afirmou em sua posse? Não seria um exagero sugerir que as expressões “mais uma vez” e “força motriz” refletem a premissa de que os anos Trump foram anormais, onde o país deixou de exercer um comportamento consequente e positivo nos planos doméstico e internacional. A “América” de Trump não seria mais um farol para o mundo, mas um equívoco a ser superado.

Ao mesmo tempo, tal passagem sinaliza os rumos do que poderá ser a política externa de Biden. Em geral, espera-se que ele volte a valorizar o multilateralismo e os seus aliados tradicionais, principalmente Europa e Japão, que foram abandonados por Trump. Com Biden os EUA retomariam o papel de liderança de uma ordem liberal global. Este desejo foi expresso com toda a clareza no discurso presidencial sobre o “[Lugar da América no Mundo](#)”, realizado no Departamento de Estado, no começo de fevereiro:

[...] we will repair our alliances and engage with the world once again, not to meet yesterday’s challenges, but today’s and tomorrow’s. American leadership must meet this new moment of advancing authoritarianism, including the growing ambitions of China to rival the United States and the determination of Russia to damage and disrupt our democracy.

Porém, o discurso de Biden sugere o retorno à normalidade na política externa se dará a partir da capacidade de enfrentar os desafios atuais e futuros, particularmente o autoritarismo da China e da Rússia. Ou seja, mantém-se a linha demarcada por seus antecessores, inclusive Trump em sua “[Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América](#)”, lançada dezembro de 2017. De um lado, a “América”, de outro, os rivais que ameaçariam sua segurança e interesses estratégicos. É bem verdade que Trump nunca precisou utilizar a narrativa tradicional de que os Estados Unidos são excepcionais, uma nação moldada por ideais superiores e pela intervenção da Providência Divina. Tampouco alegou defender valores universais como a liberdade, os direitos humanos, a democracia ou o progresso da humanidade. Sempre foi claro que

seu objetivo era defender a “América” e, com isso, a liberdade (principalmente econômica) dos estadunidenses (ou parte desses, os “verdadeiros americanos”) e não a da humanidade; os direitos dos estadunidenses (por cima dos acordos internacionais) e não os direitos humanos; o progresso econômico do seu país (ou, melhor, da sua elite), mesmo que isso levasse a choques com parceiros ou concorrentes; e assim por diante.

Em contrapartida, no alvorecer da era Biden, reverberou na mídia [a entrevista à rede televisiva ABC](#), onde o novo presidente criticou enfaticamente a Rússia e sua política externa. Ademais, [acusou Putin](#) de ser um “assassino” e insinuou que o mesmo não tinha “alma”. Biden reverberou o que se lê no documento “[Ameaças Estrangeiras às Eleições Federais dos EUA em 2020](#)”, produzido pelo Conselho Nacional de Inteligência (NIC). O NIC afirma que sob o comando de Vladimir Putin, agências governamentais russas interferiram no pleito eleitoral do ano passado. Os ataques cibernéticos russos teriam o intuito de prejudicar a candidatura Biden e o seu partido, bem como favorecer o então presidente Trump. A contundência da crítica de Biden representa uma possível ruptura com o *status quo* gerido por Trump nas relações bilaterais com a Rússia.

Já com respeito à China, há mais continuidade do que rompimento no horizonte estratégico estadunidense. Na semana passada, delegações dos dois países se reuniram no gélido Alasca. O clima local se traduziu na tensão, no distanciamento e na ausência das tradicionais confraternizações entre diplomatas de ambas as partes. Na primeira reunião bilateral sino-estadunidense no novo governo, seguiu-se o *script* já esperado: retórica renovada e manutenção do jogo duro. Biden parece agitar a bandeira do multilateralismo, em oposição ao nacionalismo populista de Trump. Porém, não parece haver disposição para que o novo multilateralismo siga abrindo espaços e mercados para a expansão chinesa. A estratégia de contenção da ascensão da China é um ponto que unifica os corações de democratas e republicanos. Eventuais divisões estão na forma como atingir tal desiderato.

Durante a era Trump, parceiros asiáticos como Japão e Coreia do Sul foram pressionados de forma incessante para que assumissem os gastos militares na manutenção da segurança regional. Essa bandeira trumpista sempre foi clara para os aliados da Ásia e da Europa. Assumir integralmente os ônus financeiros e humanos (mortos em guerras diversas) de ser a polícia do mundo nunca teve um sentido prático para Trump. Para ele, isso não era um bom negócio para o seu país. Trump nunca se moveu nos arcos do internacionalismo liberal, ideologia que justificava o uso da força e da guerra pelos EUA em nome da promoção da paz e da liberdade no mundo. Ainda assim, Trump, uma vez mais com pragmatismo, buscou estreitar relações com a Índia e a Austrália, de modo a isolar a China em seu próprio entorno regional. Da mesma forma, e por razões simétricas, na Europa Trump partiu de uma rejeição ao G7 para, mais tarde, desenhar um projeto de sua ampliação, convidando parceiros escolhidos para conformar um G-democrata, sempre com a China de fora.

O governo Biden dá sinais iniciais de que pode seguir nessa mesma direção. Com ele, a voz estadunidense seguirá forte em temas sensíveis, como democracia, liberdade e direitos humanos em Hong Kong, Xinjiang, Tibete e Taiwan, além, é claro das disputas comerciais e tecnológicas. O novo Secretário de Estado dos Estados Unidos, Antony Blinken, fez uma viagem para fortalecer as alianças asiáticas, e deu respaldo e voz aos problemas que Canadá e Austrália alegam ter com a China. Além disso, pouco antes da reunião no Alasca, o Departamento de Estado anunciou sanções contra vinte e quatro funcionários chineses acusados de envolvimento no que denominou de “desmantelamento da democracia” em Hong Kong.

A delegação chinesa respondeu com firmeza. O diretor do Gabinete da Comissão de Relações Exteriores do Comitê Central do Partido Comunista da China, Yang Jiechi, acusou os Estados Unidos de hipocrisia no tema direitos humanos, dado o tratamento reservado às suas próprias minorias. Ademais, os oficiais chineses criticaram as intervenções indevidas de funcionários estadunidenses em seus assuntos domésticos. Para os chineses, a burocracia dos EUA, particularmente na política externa, está contaminada pela mentalidade da Guerra Fria. "Os Estados Unidos não representam a opinião pública internacional e nem o mundo ocidental", disse Yang. O ministro das Relações Exteriores da China, Wang Yi, acompanhou os comentários de Yang, oferecendo um tom mais conciliador, reconhecendo Blinken e Sullivan como "verdadeiros amigos do povo chinês".

De acordo com o analista de política externa da China, Michael Hirsh, o governo Biden "está se preparando para uma batalha de vontades de longo prazo, com pouca esperança de reaproximação". Aqui se manifesta um legado de Trump, que baseou seu confronto com a China em um consenso bipartidário no Congresso, bem como na visão emanada pelos seus estrategistas acadêmicos e militares. Além disso, com sua retórica e sua agressividade, Trump foi muito bem-sucedido em alterar a percepção dos estadunidenses com respeito à China. E isso se deu mesmo antes da pandemia. [De acordo com uma pesquisa recente do Instituto Gallup](#), 45% dos estadunidenses veem a China como o "maior inimigo" do país, um aumento de 23 pontos percentuais em relação ao ano anterior. A mesma pesquisa constatou que 20% dos estadunidenses tinham uma opinião favorável da China; e que a Rússia segue estável no segundo lugar em tal lista negativa, com 26% das preferências. Porém, assim como se passava nos anos de Trump, a simbiose econômica entre os dois países e a complexidade dos problemas globais (mudança climática, pandemias, proliferação de armas de destruição em massa, dentre outros) poderão impor limites para a expansão potencial da confrontação bilateral.

[Muitos afirmam que a China e os Estados Unidos estão no meio de uma nova Guerra Fria](#), embora reconheçam que há grandes diferenças com respeito à rivalidade existente com a antiga URSS. Por isso mesmo, a reunião do Alasca foi marcante, tanto pelos movimentos iniciais da nova administração, quanto pelo caráter simbólico da geografia: o frio entre as duas potências parece ter esquentado com Biden.

11

O Plano Biden e os Limites do Capitalismo Desregulado⁸⁹

... the idea of a self-adjusting market implied a stark utopia. Such an institution could not exist for any length of time without annihilating the human and natural substance of society; it would have physically destroyed man and transformed his surroundings into a wilderness. Karl Polanyi, 1944.

There is no alternative. Slogan de campanha de Margaret Thatcher.

For the past 40 years, the federal government has gradually shrunk its investment in public goods: schools, infrastructure, and research into new technologies. This slow decline has undermined broad-based growth. It has weighed-down productivity and curtailed our ability to respond to our nation's most pressing challenges, including the threat of climate change. [Janet Yellen](#), Secretária do Tesouro dos Estados Unidos.

Os Limites do Capitalismo Desregulado

Em seu livro mais recente, o cientista político Robert Putnam explora as características centrais na evolução da sociedade estadunidense e suas oscilações entre o individualismo e o coletivismo⁹⁰. Entre o fim da Guerra Civil e a eclosão da Primeira Guerra Mundial, o forte dinamismo econômico, que transformou o país na maior economia do mundo, conviveu com desigualdades profundas, perda de vitalidade da sociedade civil e riscos crescentes para a nascente democracia, dado o acúmulo desproporcional de poder e riqueza na elite.

A assim-chamada “Gilded Age” (“Era Dourada”) coincidiu com o predomínio da ideologia liberal, ainda que na prática os Estados Nacionais protegessem as suas empresas da concorrência externa por meio de elevadas tarifas de importação e criassem mercados consumidores e acesso privilegiado a insumos pelas políticas de expansão imperial (Chang, 2002; Evans, 2017). Sua crise nos anos entreguerras permitiu a emergência de uma fase mais igualitária que, por sua vez, começou a ruir nos anos 1970.

⁸⁹ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 07 de abril de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/o-plano-biden-e-os-limites-do-capitalismo-desregulado/>.

⁹⁰ “We will examine how economic inequality, political polarization, social fragmentation, cultural narcissism, racism, and gender discrimination each evolved over the course of the last 125 years—not merely the last fifty... The story of the American experiment in the twentieth century is one of a long upswing toward increasing solidarity, followed by a steep downturn into increasing individualism. From ‘I’ to ‘we,’ and back again to ‘I.’” (Putnam e Garrett, 2020).

O moderno capitalismo desregulado e globalizado se desenvolveu a partir da convergência de duas forças fundamentais (Lasch, 1995; Reinert, 2007; Skidelsky, 2018; Reich, 2020; Piketty, 2014, 2020): a rebelião das elites econômicas contra as políticas de bem-estar criadas no pós-Segunda Guerra; e o fim da Guerra Fria, com a posterior ascensão da China à condição de potência global. A chegada ao poder de Margaret Thatcher e Ronald Reagan representou o início do longo processo de desmonte do “consenso keynesiano”, segundo o qual o Estado priorizava o pleno emprego e a coesão social. Aquele, por sua vez, foi o produto da traumática ruptura da ordem liberal. A crise de 1929, a ascensão de regimes totalitários, duas guerras mundiais – que implicaram na morte de pelo menos 100 milhões de pessoas⁹¹ – e o medo do avanço do socialismo soviético criaram as condições para a emergência do capitalismo regulado nesta quadra histórica.

Neste novo contexto, houve ampla disseminação de direitos políticos e sociais, consubstanciados na intensa elevação dos gastos sociais (educação, saúde, previdência, seguridade social, etc.)⁹². A recuperação econômica no pós-guerra se deu pela atuação do Estado na provisão de infraestrutura física (transportes, comunicações, energia etc.) e social, bem como pela regulação de vários setores, particularmente os mercados financeiros. Da mesma forma, o financiamento deste novo modelo implicou em ampliação da carga tributária⁹³, com a introdução de sistemas fortemente progressivos.

Entre os anos 1950 e 1970, os países ocidentais de alta renda e o Japão colheram os frutos da combinação entre Estados atuantes e mercados controlados. As massas populacionais não-proprietárias melhoraram de vida, sem que a elite proprietária tenha sido prejudicada de forma objetiva. O pacto keynesiano promoveu o período de maior crescimento da renda e da produtividade no moderno capitalismo⁹⁴.

Tal trajetória passou a ser revertida a partir do final dos anos 1970 e, com redobrada intensidade, depois dos anos 1990. Rompeu-se, neste momento, a amalgama que havia criado as condições políticas

⁹¹ Ver: <https://www.britannica.com/event/World-War-I/Killed-wounded-and-missing>; <https://www.britannica.com/event/World-War-II/Human-and-material-cost>.

⁹² Entre o último quartel do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, o gasto público total (incluindo o pagamento de juros) não ultrapassava os 10% do PIB nos países de alta renda. Já o gasto social era inferior a 2% do PIB. Depois da Segunda Guerra Mundial, ambas as medidas se expandiram, atingindo valores acima de 40% do PIB (gasto total) e 30% do PIB (gasto social). Ver: <https://ourworldindata.org/government-spending>.

⁹³ Até a Primeira Guerra Mundial, as receitas tributárias raramente ultrapassavam 10% do PIB nos países de alta renda. Depois da Segunda Guerra Mundial, houve um movimento generalizado de elevação, particularmente até os anos 1970. Detalhes em: <https://ourworldindata.org/taxation>.

⁹⁴ As evidências e os detalhes estão em dois estudos recentes do Banco Mundial: *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies* (<https://www.worldbank.org/en/research/publication/global-productivity>); e “Global Recessions” (<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-9172>). No primeiro estudo, lê-se que: “In advanced economies, productivity growth has experienced a long-run decline over the past 40 years, while in general, EMDE labor productivity growth has trended up over the same horizon until the GFC. In EMDEs, labor productivity growth has declined from pre-crisis levels in the longest and most-broad based multi-year decline since the 1980s. EMDE commodity exporters have had the weakest average productivity growth since 2013. Productivity growth in commodity importers and LICs has been more resilient, although the post-crisis slowdown has affected all regions.” (p.9)

para a pacto keynesiano, qual seja: o medo do comunismo. A queda do Muro de Berlim e o desmonte da União Soviética minaram as políticas inclusivas da social-democracia.

Livres das garras da regulação e da tributação, as grandes fortunas se internacionalizaram e passaram a influenciar o mundo da política de forma desproporcional (Volcker, 2018; Skidelsky, 2020; Piketty, 2020; Reich, 2020)⁹⁵. A plutocracia política e seus avatares na academia celebraram a cultura da meritocracia, a despeito de haver evidências empíricas abundantes de baixa mobilidade intergeracional entre os estratos de renda, particularmente nos Estados Unidos⁹⁶. Vale dizer, salvo as exceções anedóticas, os ricos são ricos não por mérito próprio, mas porque herdaram tal condição. E os pobres seguem pobres porque as oportunidades de avanço lhes senão sonegadas. Os ajustes fiscais baseados na austeridade – redução de investimentos sociais e de impostos dos estratos de renda mais alta e dos ganhos financeiros – reduziram os mecanismos que antes viabilizaram aquela mobilidade, especialmente o acesso amplo à educação superior de qualidade e gratuita. Isso não impediu a manutenção do apoio fiscal e creditício aos rentistas e empresas de setores conectados ao poder, como exemplifica a forte intervenção estatal nos anos que se seguiram à crise financeira global de 2007-2009.

A credibilidade das políticas de desregulamentação e de redução das capacidades estatais foi comprometida com a crise financeira global de 2007-2009 (Fukuyama, 2020; Fukuyama e Fasting, 2021). Todavia, nem mesmo ela foi capaz de romper a inércia da ideologia antiestatal. Nos anos que se seguiram, a intervenção estatal se deu, via política monetária, para socorrer os intermediários financeiros. Muito pouco foi feito para recuperar a vitalidade produtiva e disseminar oportunidades entre indivíduos e empresas de menor porte. Para se colocar em perspectiva, a expansão do balanço dos principais bancos centrais entre 2008 e 2018 foi da ordem de US\$ 10 trilhões. Com a pandemia, em apenas um ano foram injetados cerca de US\$ 9 trilhões⁹⁷. Nos dois casos, a expansão da base monetária evitou a deflação nos preços dos ativos financeiros e estimulou ciclos de elevação intensa em alguns segmentos, particularmente no mercado acionário. No plano fiscal, os estímulos durante a pandemia chegaram a US\$ 10 trilhões em 2020, montante três vezes superior àquele empregado em 2008-2010⁹⁸.

O rancor dos excluídos, particularmente nos países de alta renda, se manifestou politicamente pelo apoio aos movimentos antissistema, dos quais o Brexit e a eleição de Trump tornaram-se os exemplos mais notórios. A pandemia da Covid-19, aprofundou os problemas distributivos e de

⁹⁵ Paul Volcker (2018), o ex-presidente do FED na era da grande desinflação e reconhecido conservador sugeriu que a perda de credibilidade nas instituições públicas aconteceu a partir da sua capturada pelo poder corrosivo do dinheiro e afastadas dos interesses mais gerais da sociedade. Skidelsky (2020)

⁹⁶ Ver: [Is the United States Still a Land of Opportunity? Recent Trends in Intergenerational Mobility; The intergenerational transmission of wealth in rich countries](#); e Thomas Piketty (2014, 2020).

⁹⁷ Ver: <https://www.yardeni.com/pub/peacockfedecbassets.pdf>.

⁹⁸ Ver: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/coronavirus-leading-through-the-crisis/charting-the-path-to-the-next-normal/total-stimulus-for-the-covid-19-crisis-already-triple-that-for-the-entire-2008-09-recession>; “What will last? The long-term implications of COVID-19” (<https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/studies-publications.html>).

fragilização social dos segmentos menos vulneráveis⁹⁹. No mundo desenvolvido, em geral, e nos Estados Unidos, em particular, a polarização política e econômica foi alimentada por anos de distribuição desigual dos frutos do progresso e de ampliação das barreiras à mobilidade social ascendente. No “Fiscal Monitor” de abril de 2021, o Fundo Monetário Internacional aponta que os Estados Unidos lideram o ranking da desigualdade distributiva da renda e da riqueza dentre os países de alta renda. Da mesma forma, este estudo reafirma que, desde os anos 1980, houve redução na tributação dos estratos superiores de renda e redução na vitalidade das políticas inclusivas, fenômenos que contribuíram para a concentração dos ganhos derivados do crescimento econômico no decil superior da população¹⁰⁰.

A dissonância cognitiva acentuada pela proliferação das redes sociais, controladas por grandes corporações do segmento vencedor das tecnologias de informação, permitiu a canalização da frustração disseminada em temas culturais e políticos. Aos olhos do grande público, as dificuldades dos que “ficaram para trás” poderiam ser atribuídas não aos bloqueios estruturais criados pelo próprio capitalismo desregulado e globalizado, mas sim aos conflitos criados pelos “outros”: os imigrantes; os exportadores asiáticos que exploram mão de obra barata em regimes autoritários; as elites intelectuais que controlam o sistema; e assim por diante (Levitsky e Ziblatt, 2018; Mounk, 2019; Applebaum, 2020).

Às vésperas da posse do seu 46º presidente, a sociedade estadunidense se viu diante de um processo acentuado de polarização e violência, que culminou com a invasão do Capitólio, ato extremo, por muitos considerado como uma tentativa frustrada de golpe de Estado¹⁰¹. Tal fato abriu a perspectiva de que o novo governo democrata poderia aprofundar as fraturas da sociedade se optasse por ser simplesmente uma retomada do que fora a administração Obama. A pandemia, a concorrência crescente da China, a perda internacional de prestígio do país, a ameaça produzida pelas mudanças climáticas e a corrosão das instituições sociais eram heranças não somente da gestão Trump, mas de quatro décadas de capitalismo desregulado.

⁹⁹ Por isso não surpreende que o Financial Times tenha defendido a renovação do contrato social: “Radical reforms — reversing the prevailing policy direction of the last four decades — will need to be put on the table. Governments will have to accept a more active role in the economy. They must see public services as investments rather than liabilities, and look for ways to make labour markets less insecure. Redistribution will again be on the agenda; the privileges of the elderly and wealthy in question. Policies until recently considered eccentric, such as basic income and wealth taxes, will have to be in the mix” Ver o editorial “Virus lays bare the frailty of the social contract”, <https://www.ft.com/content/7eff769a-74dd-11ea-95fe-fcd274e920ca>.

¹⁰⁰ “Since the 1980s both the average market income inequality and the capital share of income at the top of distribution have risen ... Tax policy has meanwhile become less progressive, with significant declines in top marginal tax rates for both labor and capital incomes. (IMF Fiscal Monitor, April 2021, p. 36).

¹⁰¹ Ver: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/01/attempted-coup/617570/>; <https://www.nytimes.com/2021/01/07/world/americas/what-is-a-coup-attempt.html>.

Sim, Há Alternativas

Em 2021, os Estados Unidos estavam, uma vez mais, assolados por problemas similares aos da “Gilded Age” e pelos novos desafios, especialmente a pandemia da COVID-19 e as mudanças climáticas. Por isso mesmo, o presidente afirmou à nação que:

Few periods in our nation’s history have been more challenging or difficult than the one we’re in now. A once-in-a-century virus silently stalks the country. It’s taken as many lives in one year as America lost in all of World War II. Millions of jobs have been lost. Hundreds of thousands of businesses closed. A cry for racial justice some 400 years in the making moves us. The dream of justice for all will be deferred no longer. A cry for survival comes from the planet itself. A cry that can’t be any more desperate or any more clear. And now, a rise in political extremism, white supremacy, domestic terrorism that we must confront and we will defeat. ***To overcome these challenges – to restore the soul and to secure the future of America – requires more than words.*** ([Joe Biden](#), 20 de janeiro de 2021, grifos nossos).

Biden não ficou restrito às palavras. Em pouco mais de dois meses o novo presidente assinou 37 ordens executivas¹⁰², muitas delas revertendo medidas da administração Trump em áreas sensíveis como meio ambiente, políticas de gênero, migração, assistência social, dentre outras. E, mais importante, garantiu a aprovação de um amplo pacote de US\$ 1,9 trilhão com medidas para mitigar os efeitos sociais, econômicos e sanitários da pandemia.

O “[American Rescue Plan](#)” garante o envio de cheques no valor de US\$ 1.400 para cada cidadão em dificuldades, créditos tributários e estudantis, apoio financeiro para os governos locais, alívio para o pagamento de alugueis e demais contas de manutenção das famílias (águas, energia, internet), ampliação da cobertura de saúde (Obamacare), etc.

Poucos dias depois, em 31 de março, a administração Biden divulgou o seu “[American Jobs Plan](#)”. São previstos aportes de US\$ 2,3 trilhões, que serão direcionados para a infraestrutura física e social. Com isso, espera-se incrementar os investimentos públicos em áreas como energia, transporte e comunicação em 1 ponto percentual do PIB por ano no período de oito anos. Nas demais áreas o incremento seria de 0,5 ponto percentual. O seu financiamento se dará ao longo de um horizonte mais dilatado de tempo – 15 anos – a partir de uma reforma tributária progressista, vale dizer, pela elevação dos impostos das corporações e dos segmentos de alta renda.

A proposta de Biden converge com as estimativas do [Mckinsey Global Institute](#) sobre a necessidade de se investir US\$ 2,1 trilhões em uma década para recuperar a infraestrutura do país. O Plano Biden pode ser considerado moderado, sem quaisquer indícios de uma proclividade estatizante. Ele simplesmente repõe níveis já observados de investimento público e de tributação sobre empresas e

¹⁰² Ver: <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/joe-biden/2021>.

ricos. Como nos lembra [Paul Krugman](#), é longa a tradição estadunidense de utilizar grandes obras de infraestrutura para alavancar o conjunto da economia. A tabela a seguir detalha as áreas priorizadas:

Tabela 2. Plano Biden – American Jobs Plan (US\$ bilhões)

	Detalhamento em áreas específicas (US\$ bilhões)	Total (US\$ bilhões)
Infraestrutura Física	Saneamento (111), Internet de Alta Velocidade (100), Eletricidade (100), Habitação (213), Educação (137), Outros (8), Transporte aéreo, fluvial e marítimo (42),	689
Transporte	Estradas e pontes (115), Transporte Público (85), Ferrovias (80), Veículos elétricos (174), Transporte aéreo, fluvial e marítimo (42), Desigualdades de acesso ao transporte (45), reforço de infraestruturas existentes (50), outros (30).	621
P&D, Indústria e Treinamento	P&D (180), Indústria de transformação e pequenos negócios (300), Treinamento (100)	580
Social	Apoio para idosos e pessoas que necessitam de atendimento especial	400
	Total	2.290

Fonte: Elaboração própria com base em [Washington Post](#).

A [administração Biden trabalha em um terceiro pacote de estímulos na área social](#), com ênfase para a ampliação da cobertura de saúde, os subsídios para o cuidado de crianças, a gratuidade do ensino superior, dentre outras. Assim, se o pacote de alívio aos efeitos da pandemia trata dos problemas de curto prazo com um horizonte de execução em 2021-2022, as novas iniciativas miram solucionar os desequilíbrios do passado e pavimentar alternativas para a recuperação econômica e social do país¹⁰³.

A nação mais poderosa do planeta apresenta indicadores de desenvolvimento socioeconômico que estão aquém da autoimagem projetada em sua própria sociedade. No último [Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas](#), os EUA aparecem na 17ª posição, dentre 190 países, com um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,926. Dos três componentes que definem o IDH, o único em que o desempenho dos EUA é significativamente superior à média dos 66 países classificados como de “desenvolvimento humano muito alto” é a renda *per capita*. Nos outros dois, expectativa de vida ao nascer e escolaridade, os resultados estadunidenses estão ao redor da média.

¹⁰³ O caso dos EUA é paradigmático dentre as economias de alta renda, tendo em vista o menor vigor das políticas sociais em comparação a outros países, especialmente europeus. De acordo com o McKinsey Global Institute, a crise no contrato social moderno se expressa, principalmente, pois: “... work have expanded, employment rates have risen to record levels in many countries, and many benefits have improved, although not everywhere. At the same time, work polarization and income stagnation, while varying in magnitude across countries, have grown. While the availability and cost of many discretionary goods and services have fallen sharply, the cost of basic necessities such as housing, healthcare, and education has grown and is absorbing an ever-larger proportion of incomes. Coupled with wage stagnation effects, this is eroding the welfare of the bottom three quintiles of the population by income level (roughly 500 million people in 22 countries). Public pensions are being scaled back, and roughly the same three quintiles of the population do not or cannot save enough to make up the difference. Moreover, in the post-crisis macro and monetary policy environment especially, the investment opportunities for a majority of households have been unattractive. While the average wealth for individuals has recovered to pre-crisis levels, the wealth of the median individual is still almost one-fourth below pre-crisis levels.” (p. 1) – “The social contract in the 21st century”, McKinsey Global Institute, 2020.

No caso da expectativa de vida ao nascer, o indicador dos EUA (78,9 anos) equivale ao de Cuba (78,8 anos) e está muito abaixo dos níveis observados nos países mais longevos: Hong Kong (84,9 anos) e Japão (84,6 anos). Já a expectativa de vida saudável ao nascer nos EUA é de apenas 65,3 anos – 3 anos a menos do que a média dos países de IDH muito alto (68,3 anos) e do que Cuba (68,4 anos) e China (68,5 anos); ou 9 anos a menos do que os países com melhores indicadores neste quesito.

O mesmo acontece quando são analisados os indicadores sobre educação. Os resultados dos EUA estão ao redor da média observada nos países com IDH muito alto, mas abaixo dos líderes em desenvolvimento humano. Assim, por exemplo, os países escandinavos (Suécia, Noruega, Finlândia e Dinamarca), que lideram o ranking geral do IDH, apresentam volumes de gasto público em educação entre 7% e 8% do PIB, contra a média de 5% do PIB dos países com IDH muito alto. Já o poder público estadunidense gasta 4,9% do PIB. Portanto, não causa surpresa o fato de que os EUA estão somente na 13ª posição no ranking dos testes educacionais padronizados da [OCDE \(PISA\)](#).

A vulnerabilidade social e os indicadores de violência também são piores nos EUA em comparação aos países com alto desenvolvimento humano: a população encarcerada por 100 mil habitantes é 4 vezes maior nos EUA (663 versus 173); a taxa de homicídios por 100 mil habitantes é 5,0 nos EUA contra 3,0 naquela média. Ainda neste tipo de comparação, os EUA apresentam indicadores sociais piores do que a média de seus pares nos seguintes quesitos: número de médicos e leitos hospitalares por mil habitantes; relação entre o número de alunos em sala de aula e professores; jovens entre 15 e 24 anos que não estão na escola ou trabalhando; para citar alguns.

Além dos indicadores estritamente sociais, o desempenho relativo dos EUA também se revela inferior às demais economias avançadas e emergentes em outros quesitos. O “[World Competitiveness Report 2020](#)”, produzido pelo Fórum Econômico Mundial, destaca que os EUA possuem o melhor ambiente regulatório para o desenvolvimento de novas tecnologias e o quinto melhor em termos de flexibilidade no mercado de trabalho. Todavia, o país sequer conta no *ranking* dos dez mais competitivos em termos de competências digitais ou na provisão de uma rede de proteção social adequada aos requisitos da moderna competição capitalista.

Já [no estudo detalhado de 2019](#), pelo mesmo Fórum, os EUA aparecem como a segunda nação mais competitiva do mundo em um modelo multidimensional. Em aspectos regulatórios, de tamanho de mercado e sofisticação do ambiente financeiro e empresarial se relevam os mais positivos. Já em outras dimensões, as fragilidades não são desprezíveis: em infraestrutura física o país aparecia somente na 13ª posição dentre os 141 países analisados. A qualidade da saúde (55ª posição), a adoção de novas tecnologias de informação (27ª posição), a estabilidade macroeconômica (37ª posição) e a qualidade geral

das instituições (20ª posição) estão claramente desalinhadas com a perspectiva de uma nação que se propõe a estar sempre na liderança global.

O Plano de Biden tem um horizonte de mais longo prazo, sendo mais do que uma política de alívio aos efeitos da pandemia ou de ajuste cíclico do nível de atividades. Ela se direciona ao enfrentamento de gargalos estruturais do desenvolvimento econômico nos mercados das tendências atuais, que enfatizam a importância da qualificação dos recursos humanos, da infraestrutura associada à revolução digital e a renovação dos setores de energia, transportes e produção de manufaturas, dados os efeitos negativos das mudanças climáticas. Portanto, as fragilidades da infraestrutura física e social do país comprometem a competitividade do país. Estes aspectos aparecem no diagnóstico oficial que o fundamentou, qual seja:

While the American Rescue Plan is changing the course of the pandemic and delivering relief for working families, this is no time to build back to the way things were. This is the moment to reimagine and rebuild a new economy. The American Jobs Plan is an investment in America that will create millions of good jobs, rebuild our country's infrastructure, and position the United States to out-compete China. ([American Rescue Plan](#))

Ademais, são enfatizados os seguintes problemas estruturais: queda nos investimentos públicos nas últimas décadas; perda de liderança em infraestrutura, na produção manufatureira e na qualificação da mão de obra; avanço maior dos concorrentes na pesquisa e no desenvolvimento de novas tecnologias¹⁰⁴; o comprometimento de avanços sociais prévios, como nos temas de gênero, raciais e sindicais. E, acima disso, a administração Biden enfatiza a necessidade de enfrentamento da mudança climática e a emergência de uma “China autocrática”.

Na média do período 1980-1985, a economia dos EUA representava 31% da renda global em valores de mercado e 22% em paridade poder de compra. No mesmo período, a participação chinesa nestes agregados era de, respectivamente, 2,6% e 2,8%. Em 2019, os EUA passaram a ter 25% e 15%; e a China, 16% e 19%. Vale dizer, em 2019, a renda chinesa medida em preços internacionais já era maior do que a estadunidense. Neste mesmo ano, o estoque de capital chinês (21%) já ultrapassava o estadunidense (12%) como proporção do total internacional. A liderança chinesa também já se explicitava nas exportações de bens e na produção de manufaturas.

Diante da perda relativa de vigor econômico e da necessidade de ampliar investimentos produtivos e sociais, a gestão Biden propõe um esquema de financiamento denominado de “Plano de Impostos *Made in America*”. Busca-se reverter aqui um dos pilares da “rebelião das elites”: a progressiva

¹⁰⁴ De acordo com o “Plano de Empregos”: “We are one of the few major economies whose public investments in research and development have declined as a percent of GDP in the past 25 years. Countries like China are investing aggressively in R&D, and China now ranks number two in the world in R&D expenditures.”

queda na tributação das grandes empresas e ricos. No Plano de Biden se afirma que é preciso “... make sure corporations pay their fair share in taxes and encourage job creation at home”. Identificou-se que, em 2018, 91 das 500 maiores empresas listadas na lista da revista Fortune não pagaram nenhum centavo em impostos federais.

Sobre esse esquema de financiamento, a Secretária do Tesouro, Janet Yellen, afirmou que:

The plan revamps a flawed corporate tax code that incentivizes off-shoring and, instead, rewards companies that invest in America’s workers. It ends the global race to the bottom for lower and lower tax rates, something that will stop corporations from shifting their profits into tax havens abroad. It also pays, over the next 15 years, for projects and investments that will build the planet’s most state-of-the-art infrastructure and make America’s workers the most highly-skilled in the world.

A rebelião das elites das últimas quatro décadas está sendo colocada em xeque pela nova administração democrata. Da mesma forma que Franklin. D. Roosevelt, com o New Deal, e Lyndon Johnson, com o Great Society, Joe Biden parece disposto a enfrentar os desequilíbrios gerados pelo capitalismo desregulamentado. Como nos alertou Karl Polanyi (1944), os mercados livres são ficções perigosas, pois produzem desestruturação da vida social e minam a própria possibilidade de preservação das liberdades individuais e da democracia.

Ainda está longe de ser evidente que Biden será bem-sucedido em seu intento. Os primeiros passos em direção à construção de alternativas para reformar o capitalismo estão sendo dados. Porém, as nuvens no horizonte seguem pesadas e a estrada que se avizinha é longa e tortuosa. A capacidade de veto das elites econômicas não foi desconstituída. A oposição do Partido Republicano, tanto por razões ideológicas (o domínio da perspectiva antiestatal), quanto pragmáticas (não dar fôlego demais aos adversários), seguirá intensa. As alianças internacionais do país estão mais frágeis. A China se tornou uma economia sistemicamente importante demais para ser ignorada, isolada ou mesmo totalmente contida. Se a agenda doméstica de Biden está se cristalizando, o mesmo ainda não ocorreu plenamente com a política externa. Pelo menos não na mesma direção ou intensidade.

Não se sabe ainda até que ponto Biden está disposto a avançar em uma política global de regulação capitalista em prol da redução das desigualdades e do enfrentamento dos problemas internacionais, especialmente as mudanças climáticas. Para tanto, haveria de se avançar no combate aos paraísos fiscais, refúgios da riqueza da elite internacional, bem como garantir: (i) a tributação dos fluxos de capitais nos moldes sugerido por James Tobin¹⁰⁵, e (ii) o estabelecimento níveis mínimos de

¹⁰⁵ James Tobin (July–October 1978). "A Proposal for International Monetary Reform". *Eastern Economic Journal*. 4 (3–4): 153–159.

contribuição das corporações, de modo a evitar a arbitragem tributária. Janet Yellen sinalizou neste sentido em [discurso recente](#):

Another consequence of an interconnected world has been a thirty-year race to the bottom on corporate tax rates. Competitiveness is about more than how U.S.-headquartered companies fare against other companies in global merger and acquisition bids. It is about making sure that governments have stable tax systems that raise sufficient revenue to invest in essential public goods and respond to crises, and that all citizens fairly share the burden of financing government.

Da mesma forma, haveria de se avançar na regulação das grandes corporações em setores como o de tecnologia de informação, finanças e petróleo, para citar alguns. O poder excessivo destes grupos cria assimetrias incompatíveis com a manutenção da democracia liberal. Por fim, não parece ser suficiente ter-se uma economia dinâmica e uma sociedade mais segura em um mundo instável e cada vez mais sujeitos a choques adversos. A cooperação internacional seria outro passo importante no sentido promover uma atuação estadunidense estabilizadora. Neste sentido, a China já revelou sua capacidade de ampliar parcerias econômicas e políticas por meio do acesso ao seu mercado e seus investimentos. Todos esses elementos já apareceram na renovação do capitalismo estadunidense, tanto na Era Progressiva, que combateu a concentração de poder econômico e político das grandes empresas, quanto no New Deal, no Plano Marshall e no Great Society. A história nos mostra que o capitalismo desregulado é uma fonte permanente de instabilidade social, econômica e política. Resgatar e atualizar as formas de regulação e de ativismo estatal são elementos centrais para tornar as nossas sociedades mais resilientes às transformações em curso, cujos impactos (e soluções) são globais.

12

Biden, os Ricos e os Riscos¹⁰⁶

Repeatedly, government in the United States opened a new economic space, doing what was needed to enable and encourage entrepreneurs to rush into that space, innovate, expand it and, over time, reshape the economy. Each time, and there were many, this was done pragmatically.

Stephen S. Cohen e J. Bradford DeLong, 2016.

Revolução ou Reforma: do neoliberalismo a Biden

Já há analistas políticos e cientistas sociais a sugerir que Biden decretou o fim do neoliberalismo com seus planos ambiciosos nas áreas social e de renovação na infraestrutura¹⁰⁷. Depois de duas grandes crises em pouco mais de uma década, o seu “[Build Back Better](#)” reúne iniciativas que colocam o governo federal estadunidense como peça central de um padrão de desenvolvimento potencialmente distinto daquele que vigorou desde os anos 1980. Pressupõem-se, portanto, que os problemas herdados do padrão anterior, particularmente a vulnerabilidade social, a baixa qualidade de sua infraestrutura física e os riscos derivados da mudança climática, tornaram-se obstáculos não desprezíveis para o alcance de trajetórias mais robustas e socialmente sustentáveis de crescimento.

Os Estados Unidos de Biden ainda sofrem com os efeitos da recuperação pouco robusta depois da crise financeira global de 2007-2009 – quadro agravado com o contexto da pandemia da COVID 19 –, particularmente em termos de expansão anêmica da produtividade e das rendas do trabalho. Os níveis de endividamento de famílias, empresas e governos estão mais altos do que antes de 2007. Os preços dos ativos financeiros dispararam movidos pela expansão quantitativa no balanço do FED, sem ter correspondência com a capacidade efetiva de as empresas gerarem lucros. Os [indicadores sociais e de distribuição da renda e riqueza](#) são piores do que aqueles observados em países avançados ou mesmo de emergentes como a China e, a depender do indicador, até de Cuba.

Tais razões ajudam a entender porque, em seu discurso na sessão conjunta do Congresso¹⁰⁸, Joe Biden afirmou que o seu plano de investimentos, o maior desde a Segunda Guerra Mundial, e sua nova política social, representam um esforço geracional único que tem por perspectiva renovar a capacidade

¹⁰⁶ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 10 de maio de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/biden-os-ricos-e-os-riscos/>.

¹⁰⁷ Ver: <https://www.nytimes.com/2021/04/28/us/politics/biden-spending-plans.html>; <https://www.washingtonpost.com/world/2021/04/05/biden-infrastructure-plan-neoliberalism/>; <https://foreignpolicy.com/2021/04/06/death-neoliberalism-larry-summers-biden-pandemic/>; <https://www.leftvoice.org/as-biden-moves-further-away-from-neoliberalism-what-next>.

¹⁰⁸ Ver: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>.

de sua economia em competir com a China e outros países de alta renda, além de estabelecer marcos mais sólidos de apoio às famílias estadunidenses. Para ele, não é uma novidade o Estado criar novas oportunidades econômicas e sociais por meio dos seus investimentos. E, mais importante, argumenta que somente o Estado é capaz de realizar certos tipos de gastos transformadores da realidade e que, simultaneamente, tornaram o país um líder global¹⁰⁹.

Ao fazer o balanço dos primeiros cem dias de gestão, Biden lançou o seu terceiro programa estruturante, o “[American Families Plan](#)”, cuja ênfase está nas áreas da saúde, seguridade social, educação e cuidados à primeira infância. Em essência, o novo plano tem por objetivo aumentar em quatro anos a cobertura escolar gratuita, sendo dois anos na pré-escola (três a quatro anos) e dois na educação superior; estender os benefícios e isenções criadas no período de combate à pandemia para as populações de renda baixa e média; ampliar o acesso à saúde e à proteção social das famílias. As duas iniciativas anteriores, o “American Rescue Plan” e o “American Jobs Plan” se direcionaram, respectivamente, para a mitigação dos impactos socioeconômicos mais imediatos da pandemia da COVID-19 e a renovação da infraestrutura econômica, com apoio adicional para a pesquisa científica e a qualificação de recursos humanos.

O ativismo estatal não é uma novidade na história do país, tampouco da experiência geral das economias mais bem-sucedidas em termos de crescimento econômico e modernização social (Chang, 2002; Reinert, 2007; Cohen; DeLong, 2016). Em governos republicanos, ampliaram-se os gastos na área militar e os subsídios e as isenções tributárias a setores mais conectados com o poder (petróleo, agronegócio etc.) ou em segmentos de estratos superiores de renda. A seguridade social seguiu importante, ainda que sem o caráter universalista e estatal do modelo europeu. Iniciativas como o programa “Guerra nas Estrelas”, durante o governo Reagan, e as diversas guerras – frias e quentes – continuaram a animar o complexo industrial militar-espacial. Especialistas em inovação tecnológica há muito reconhecem que os gastos governamentais nas áreas militar e aeroespacial são estratégicos para o desenvolvimento de novas tecnologias¹¹⁰. Estas, mesmo que originalmente pensadas para finalidades não estritamente econômicas, acabam sendo incorporadas pela ampla rede de empresas privadas de uma

¹⁰⁹ “America is moving — moving forward — but we can’t stop now. We’re in competition with China and other countries to win the 21st Century. We’re at a great inflection point in history ... Throughout our history, if you think about it, public investment and infrastructure has literally transformed America — our attitudes, as well as our opportunities. The transcontinental railroad, the interstate highways united two oceans and brought a totally new age of progress to the United States of America. Universal public schools and college aid opened wide the doors of opportunity. Scientific breakthroughs took us to the Moon — now we’re on Mars; discovering vaccines; gave us the Internet and so much more. These are the investments we made together as one country, and investments that only the government was in a position to make. Time and again, they propel us into the future. That’s why I proposed the American Jobs Plan — a once-in-a-generation investment in America itself. This is the largest jobs plan since World War Two.” (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>).

¹¹⁰ Ver, dentre outros: Chris Freeman e Luc Soete, “Economics of Industrial Innovation”, 1997; Mariana Mazzucato, “The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths”, 2011; Mark Zachary Taylor, “The Politics of Innovation: Why Some Countries Are Better Than Others at Science and Technology”, 2016.

determinada economia, particularmente no caso dos Estados Unidos. Com isso, são aplicadas, com a motivação empresarial da busca do lucro, em um conjunto muito mais amplo de novos bens e serviços.

Bill Gates (Microsoft), um dos principais líderes globais em tecnologias de informação, afirmou que as inovações que transformaram radicalmente as vidas contemporâneas nasceram, fundamentalmente, em laboratórios governamentais, universidades ou em centros privados de pesquisa, mas que foram (e seguem sendo) financiadas pelos governos (Freeman e Soete, 1997; Mazzucato, 2011; Taylor, 2016). Empresas inovadoras como a Microsoft se beneficiariam deste conjunto de investimentos e de seus resultados teóricos e aplicados.

O neoliberalismo estadunidense não se pautou pela redução do ativismo estatal, mas sim pelo direcionamento do seu poder para fortalecer determinados setores e segmentos da sociedade em detrimento de outros. Em 1980, os 1% mais ricos detinham 10% da renda (antes do pagamento de impostos), patamar que se elevou para 19% em 2019. Neste mesmo período, a participação no estoque de riqueza por parte dos 1% mais ricos passou de 25% para 35%. A classe média (-5,0 p.p. de renda; e 6 p.p. de riqueza) e os 50% mais pobres (-6,00 p.p. de renda; e -0,7p.p. de riqueza) – segmentos mais afetados pela desregulamentação do mercado de trabalho, e pelos efeitos das mudanças tecnológicas e da “globalização” – [perderam suas participações relativas na era neoliberal](#).

Os gastos públicos correntes, que excluem investimentos em infraestrutura, atingiram 22% do PIB nos anos republicanos de Reagan-Bush (1981-1992). Isso equivale a um aumento de 3 p.p. da renda na comparação com o decênio anterior. No governo Clinton (1993-2000), dos Democratas, tal indicador foi de 20%; em G. W. Bush (2001-2008), novamente dos Republicanos, as despesas governamentais correntes atingiram 21% da renda. Retirando-se os anos excepcionais da crise financeira global e seus desdobramentos (2009-2011), quando aquela média subiu para 25% do PIB, a administração Obama (2009-2016) experimentou níveis médios de gasto público de 22%, patamar idêntico aos anos normais de Trump (2017-2019). Vale dizer, no início da era neoliberal estadunidense é que houve uma mudança de patamar no gasto público corrente. Já em termos de investimentos públicos em infraestrutura é possível observar a queda da ordem de 1 p.p. do PIB nos últimos quarenta anos.

Biden sinaliza para um redirecionamento dos gastos correntes e dos investimentos, bem como do seu financiamento. Nesta última dimensão, busca-se repor níveis de tributação dos lucros corporativos, ganhos de capital e estoque de riqueza mais alinhados ao que já se observa em outros países de alta renda; bem como já se observou nos EUA, tanto no período pós-Reagan, quanto nas décadas de maior coesão social do pós-1945. No gasto, a ideia é também reconstituir níveis já realizados de investimentos públicos em infraestrutura, bem como qualificar os recursos humanos e tecnológicos do país, algo que os seus “concorrentes” já fazem. Para corrigir os excessos derivados da elevada

concentração da renda, a via adotada é a do velho social-liberalismo: garantir igualdade de oportunidades, ainda que se incorpore como normal as diferenças de desempenho. Além dos investimentos sociais, Biden quer fortalecer o poder de barganha dos sindicatos e já ampliou o salário mínimo pago aos prestadores de serviços ao governo federal (de US\$ 10,95/hora para US\$ 15,00/hora). A “grande revolução” de Biden apenas reverte, parcialmente, os estragos produzidos por quarenta anos de governos dos ricos para os ricos – o que inclui a administração Obama-Biden.

O Tamanho da Ambição de Biden

Os programas de Biden terão um impacto estimado de US\$ 6 trilhões (25% da renda do país em 2020)¹¹¹ entre isenções de impostos e novos gastos diretos. Se aprovados integralmente, espera-se lograr o maior estímulo à economia estadunidense em tempos de paz em mais de um século. Em seu discurso no Congresso, Biden afirmou que seu programa de investimentos é maior em termos de geração potencial de emprego desde a Segunda Guerra Mundial, algo “único” em uma geração. A mesma ideia foi utilizada para definir a nova política social, considerada vital para o país recuperar a liderança competitiva no século XXI.

Todavia, há que se lembrar que o Estado jamais abandonou seu ativismo na era neoliberal, com impactos tão grandes ou maiores do que os agora anunciados. No plano monetário, por exemplo, a política de afrouxamento quantitativo do FED teve um efeito ainda maior do que os US\$ 6 trilhões de Biden. Sua finalidade foi a de evitar um crash financeiro ainda mais disruptivo, por meio da compra maciça de ativos privados e públicos. Consequentemente, foi possível sustentar os preços de determinados ativos financeiros e financiar, ainda que indiretamente, o Tesouro. Na média dos anos 2006-2008, os ativos do FED eram da ordem de 850 bilhões (6% do PIB). No final de abril maio de 2021, tal estoque era de US\$ 7,8 trilhões (35% do PIB)¹¹². O estímulo monetário fez com que os preços das ações disparassem: o índice Dow Jones passou de níveis próximos a 600 pontos, na sequência da falência do Lehman Brothers (setembro de 2008), para os atuais 4.200 pontos, uma variação acumulada de 600%. Por isso mesmo, os 1% mais ricos ampliaram sua fatia no estoque de riqueza do país de 32% para 35%, ao passo a classe média (-2,0 p.p.) e os 50% mais pobres (-0,2 p.p.) perderam suas participações [relativas naquele mesmo período](#).

No mesmo período, a dívida pública estadunidense mais do dobrou como proporção do PIB (de 60% para 135%), como resultado dos dois grandes choques – a crise financeira global (2007-2009) e a pandemia da Covid 19 (2020-atual) – cujos desdobramentos econômicos não ficaram circunscritos aos

¹¹¹ American Rescue Plan (US\$ 1,9 trilhão), American Jobs Plan (US\$ 2,3 trilhões) e American Families Plan (US\$ 1,8 trilhão).

¹¹² Os dados da economia dos EUA estão em: <https://fred.stlouisfed.org/tags/series>.

seus impactos iniciais. As crises não somente reduzem o crescimento na renda e emprego, como impactam negativamente a arrecadação de impostos. Com isso, os déficits orçamentários tendem a crescer. Os estabilizadores automáticos (seguro desemprego, transferência de renda, créditos tributários etc.) e as políticas fiscais contracíclicas, que ampliam no volume e escopo os gastos e as isenções diversas, afetam negativamente os resultados das contas públicas em tempos de crise. Assim, na média do período 1980-2020, o governo federal estadunidense gerou déficits médios de 3,5% do PIB – ou 1 p.p. acima da média histórica que começa em 1930 (e excluídos os anos da Segunda Guerra Mundial). Na série histórica de 90 anos, em somente 14 anos houve superávit no orçamento federal estadunidense – 14% do tempo, excluídos os anos de guerra. No subperíodo 2009-2020, o déficit médio chegou a 6,0% do PIB. Vale dizer, 2,5 p.p. do PIB acima do “normal”, com picos exatamente nos momentos mais agudos de cada crise: 9%, em média, entre 2009-2011; e 14% em 2020.

Para enfrentar os efeitos depressivos da crise financeira de 2007-2009, o Congresso estadunidense aprovou, em fevereiro de 2009, o American Recovery and Reinvestment Act (ARRA). Essa iniciativa da administração Obama representou estímulos da ordem de US\$ 789 bilhões (ou 5,2% do PIB de 2008), distribuídos por um período de dez anos, ainda que com 90% dos desembolsos concentrados entre 2009 e 2011. Em seu primeiro ano (2009) foram desembolsados 23% do valor total orçado. Agora, com o American Rescue Plan Act (ARPA), 63% dos US\$ 1,8 trilhão (ou 8% do PIB de 2020) serão já gastos no primeiro ano. O programa emergencial de Biden é maior do que o implementado com Obama e concentra a maior parte dos seus recursos em seu ano inicial, tendo em vista as características particulares da crise gerada pela pandemia da COVID-19.

Os estímulos dos programas oficiais apresentam pelo menos duas dimensões: os gastos governamentais diretos (infraestrutura, serviços públicos etc.); e as isenções tributárias. A administração Trump aprovou os seu “Tax and Jobs Act” – TJA (2017) com base na ideia de reduzir o dinheiro direcionado para o Estado e ampliar os recursos disponíveis para os indivíduos e empresas. Vale dizer, por meio de [reduções de impostos](#). As alíquotas máximas cobradas das empresas caíram de 35% para 21% e foram criados diversos mecanismo de isenção. Para as pessoas físicas foram ampliadas as margens de dedução, os créditos tributários etc. Estima-se que seu impacto final em uma década seria da ordem de US\$ 1,8 trilhão, valor equivalente ao ARPA de Biden. Todavia, os efeitos distributivos de ambos os programas foram completamente distintos. O TJA gerou, em média, ganhos tributários de US\$ 7.640/ano para os 20% mais ricos e US\$ 60/ano para os 20% mais pobres. Já os mecanismos equivalentes de créditos e isenções tributárias do ARPA geraram ganhos de US\$ 1.900/ano para os 20% mais ricos e de US\$ 2.810 para os 20% mais pobres.

Os Ricos e os Riscos

O financiamento dos programas de Biden viria de uma combinação de aumento da dívida pública e de elevação na carga de impostos sobre empresas, o que implica reverter, mesmo que parcialmente, os efeitos da TJA de 2017, e pessoas físicas que ganham acima de US\$ 1 milhão por ano. Ao dobrar as alíquotas sobre os ganhos de capital das pessoas físicas, a proposta de Biden elevaria tal contribuição para o seu maior [patamar em 65 anos](#). No que concerne ao estoque de riqueza, as estimativas da [Tax Foundation](#) sugerem que somados os impostos locais sobre herança e as novas alíquotas sobre ganhos de capital (realizados e não realizados) pode-se chegar a um total de 61% de tributação em um patrimônio de US\$ 100 milhões. Este é claramente um universo restrito da população.

De acordo com estimativas do [Credit Suisse](#), haveria 20 milhões de estadunidenses (6% da população) com um patrimônio líquido (não confundir com a renda) de mais de US\$ 1 milhão. Os Estados Unidos respondem, assim, por 40% dos 52 milhões “ricos” no mundo (0,7% da população global). Já os “ultra ricos” seriam 90 mil pessoas nos EUA (0,02% dos habitantes do país) ou 176 mil no mundo (0,02% dos habitantes no planeta), com a fatia estadunidense correspondendo a 51% deste último contingente. O Credit Suisse considera “ultra rico” quem tem um patrimônio líquido de dívidas acima de 50 milhões. Há, ainda, os bilionários listados pela [revista Forbes](#), 40% dos quais têm cidadania estadunidense. A participação relativa dos ricos, “ultra ricos” e bilionários dos Estados Unidos nos respectivos estoques globais de riqueza excede, em muito, à participação do país em outras dimensões demográficas e econômicas, particularmente: população (4%), renda (16%), exportações (9%), produção de manufaturas (17%) e estoque de capital produtivo (12%), para citar algumas.

Em sua essência o neoliberalismo estadunidense não pode ser confundido com “menos Estado”, assim como uma eventual superação daquele – algo ainda nebuloso no horizonte – não se expressará pela mera ampliação do gasto público ou do ativismo regulatório. Talvez a melhor forma de compreendê-lo é pelo conceito de plutocracia, vale dizer, pela capacidade de os ricos moldarem as agendas e as políticas públicas. Este poder ainda não parece ter se diluído e as propostas de Biden, tanto na dimensão da tributação progressiva, quanto na dimensão social dos gastos e regulação do mercado de trabalho, deverão encontrar forte resistência política, no Congresso e fora dele.

Os deputados e senadores republicanos lançaram-se em uma cruzada de desinformação que se baseia na lógica da guerra cultural¹¹³: ignoram a base científica, os argumentos e os fatos objetivos que dão sustentação aos programas de Biden, particularmente no que concerne aos efeitos positivos dos

¹¹³ Ver: <https://www.reuters.com/world/us/scott-share-my-familys-american-dream-republican-rebuttal-biden-speech-2021-04-28/>; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-28/biden-can-go-without-republicans-on-families-plan-experts-say>; <https://www.latimes.com/business/story/2021-05-03/gop-free-pre-school-college>.

investimentos em educação, ciência e tecnologia, saúde e proteção social sobre o crescimento econômico. E entoam o mantra de que Biden deseja fazer uma engenharia social do tipo socialista, dado o caráter mais universalista e gratuito dos instrumentos previstos de apoio às famílias. Se, por um lado, os republicanos mostram-se favoráveis a uma ampliação nos investimentos infraestrutura, particularmente em transportes, com um limite de aproximadamente US\$ 600 bilhões; eles se mostram frontalmente contrários aos US\$ 200 bilhões previstos para universalizar a pré-escola de forma gratuita e os US\$ 109 bilhões para garantir acesso, também universal e gratuito, de dois anos das etapas iniciais de ensino superior. O Estado tornar-se-ia responsável por garantir 16 anos de escolaridade gratuita, e não mais os 12 anos hoje vigentes. Ademais, quase todas as outras previsões de ampliação de isenções e de gastos sociais são criticadas pela inclinação supostamente socialista: o financiamento pela maior tributação dos que têm mérito e foram bem-sucedidos seria canalizada para os “fracassados” e “preguiçosos”.

Biden propõe um freio de arrumação da economia e da sociedade do seu país. Como lembram Cohen e DeLong em seu “Concrete Economics” (2016), a despeito das diversas encarnações da retórica liberal, o poder estatal sempre foi um construtor de novos horizontes para a expansão do setor privado e, mais importante, para a projeção continental e internacional dos Estados Unidos¹¹⁴. Com a ameaça da China e de outros poderes em ascensão, o Estado estará sendo uma vez mais mobilizado. A extensão e o formato desta nova dinâmica ainda estão em aberto, dadas as disputas políticas em curso e o elevado poder de veto da plutocracia.

O reformismo de Biden não representa, necessariamente, uma revolução antineoliberal no plano global. Os que vislumbram tal perspectiva neste momento talvez reencontrem uma realidade tão dura quanto a geração que acreditou nas promessas estadunidenses de apoio ao desenvolvimento periférico nos anos 1960. Basta lembrar que a “Aliança para o Progresso” de Kennedy deu lugar a duas décadas de autoritarismo e de regressão social na América Latina. Seria precipitado partir da pressuposição de que o “Build Back Better” *per se* reservará um destino diferente para os povos dos países emergentes e em desenvolvimento. O exemplo estadunidense nos lembra de que o processo de desenvolvimento é dinâmico, multifacetado e demanda renovadas formas de ativismo estatal. Ao invés de esperar que alguma força externa o promova em nossas sociedades, deveríamos repensar nossas próprias formas e estratégias para retomar dinamismo e progresso social. Este não será um presente de deuses ou de plutocratas que dirigem as nações mais poderosas do planeta.

¹¹⁴ “When we look at the United States, we find not one design of economic policy, but rather sequential redesigns as the economic environment and the policies that offer the best chance of successful medium-term growth shift. Beginning with Alexander Hamilton, the architect of the first and most important redesign, and moving on to Abraham Lincoln and the Republican ascendancy, to Teddy Roosevelt, Franklin Roosevelt, and Dwight Eisenhower, the US government is always there, taking the lead, opening new economic spaces. It is doing so consciously. And it is doing so pragmatically—not ideologically. And it is doing so very successfully, at least until recently.” (Cohen e DeLong, *op. cit.*)

13

Criptomoedas e o Poder Estatal¹¹⁵

... the best way to destroy the capitalist system [is] to debauch the currency. Vladimir Illyich Lenin¹¹⁶

A estabilidade da moeda e do sistema de intermediação financeira é uma condição necessária para a reprodução normal da sociedade capitalista. Por isso mesmo, o monopólio estatal na emissão monetária e a regulação estatal dos diversos segmentos do mercado financeiro tornaram-se parte da sabedoria convencional e das práticas institucionais.

No passado, a emissão privada de instrumentos monetários, normalmente a partir da delegação do poder estatal, e a plena liberdade para a atuação dos bancos e demais intermediários financeiros coexistiram com a emergência da industrialização e da urbanização no mundo ocidental. Todavia, tal liberdade produziu crises financeiras recorrentes que forçaram a mão visível do Estado a entrar no jogo das finanças. Testemunhas da força destrutiva dos mercados financeiros “livres” compreenderam claramente a necessidade de sua regulamentação permanente. John Maynard Keynes (1936) e Karl Polanyi (1944) são exemplos notórios neste sentido, assim como Lenin, que viu na desorganização financeira capitalista uma via rápida para a disseminação do modelo soviético.

A regulação financeira não é estática. Leis, instrumentos e procedimentos são desenvolvidos com base nas práticas financeiras contemporâneas, bem como das lembranças da “última crise financeira” (Reinhart e Rogoff, 2009; Aliber e Kindleberger, 2015; Goodhart e Tsomocos, 2019). A pressão das instituições financeiras por liberdade plena de atuação conduz a processos recorrentes de “desregulamentação” e ao surgimento de “inovações financeiras”. A era da globalização neoliberal foi pródiga em reintroduzir a liberdade plena para a movimentação internacional de capitais nos planos doméstico e internacional. Não à toa, as crises financeiras se multiplicaram a partir dos anos 1980, sendo a de 2007-2009 a mais contundente. Liquidez em abundância, perspectivas pouco usuais de lucros, alavancagem excessiva dos agentes econômicos, dentre outras características, marcam os momentos que antecedem às crises. Tal lição está registrada de forma seminal na literatura econômica na obra de Irving

¹¹⁵ André Moreira Cunha, Andrés Ferrari e Luiza Peruffo. Originalmente publicado em 24 de maio de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/criptomoedas-e-o-poder-estatal/>

¹¹⁶ Esta frase, atribuída por Keynes ao líder russo Lenin, está registrada no livro “As Consequências Econômicas da Paz” (1919): “Lenin is said to have declared that the best way to destroy the Capitalist System was to debauch the currency. By a continuing process of inflation, governments can confiscate, secretly and unobserved, an important part of the wealth of their citizens ... Lenin was certainly right. There is no subtler, no surer means of overturning the existing basis of society than to debauch the currency. The process engages all the hidden forces of economic law on the side of destruction, and does it in a manner which not one man in a million is able to diagnose.”

Fisher (“The debt-deflation theory of Great Depressions”, 1933), ganhando corpo e eco nos trabalhos de Hyman Minsky (1975; 1982; 1986).

Nos últimos anos, as inovações tecnológicas associadas à revolução digital e ao uso da inteligência artificial nos mercados financeiros permitiriam a criação de novos instrumentos, particularmente os criptoativos, dos quais as criptomoedas privadas ou moedas digitais ganharam maior proeminência. A empolgação com o Bitcoin e seus congêneres foi proporcional à curva exponencial na elevação do seu preço: em 2010, o Bitcoin estava cotado a USD 0,08; em 2011, experimentou uma valorização de 3.100% entre abril (USD 1,00) e junho (USD 32,00); nos quatro primeiros meses 2013, valorizou-se em 1.500% e ultrapassou os USD 213,00, para depois cair ao patamar de USD 70,00. Nos anos seguintes, o movimento de alta exponencial e de oscilações abruptas deram o caráter claramente de ativos especulativo ao Bitcoin e às demais criptomoedas. Em abril de 2021, o Bitcoin ultrapassou os USD 60 mil, recuando para pouco mais de USD 33 mil em maio, uma variação de -45%.

Entre março de 2020 e o mesmo mês de 2021, o mercado de criptoativos evoluiu de uma capitalização de USD 250 bilhões, com 5.100 instrumentos, para USD 1.750 bilhões e pouco mais de 8.700 instrumentos¹¹⁷. Em abril do corrente ano, a capitalização superou os USD 2,0 trilhões. Já em maio, a queda acima de 40% na cotação dos criptoativos mais líquidos (Bitcoin, Ethereum, Tether, Dogecoin, etc.) fez com que aquele montante caísse na mesma proporção. A estabilidade de preços não parece ser uma regra neste mercado.

O advento das criptomoedas privadas deu nova vida ao velho sonho libertário de retirar do Estado o poder de monopólio da emissão monetária. Os entusiastas desta perspectiva não raro nutrem esperanças sobre o retorno a um sistema do tipo Padrão Ouro Internacional, como o que vigorou do final do século XIX até o início da Primeira Guerra Mundial e que limitava o poder de emissão monetária do Estado. Subjacente a estas narrativas estão visões de mundo que percebem o Estado como uma entidade que usurpa dos indivíduos a sua liberdade e cujo poder, se não puder ser eliminado, deve ser restringido tanto quanto possível, o que naturalmente inclui seu monopólio monetário.

Enquanto os avanços tecnológicos têm impulsionado um desenvolvimento sem precedentes dos criptomercados, o frenesi financeiro em torno de moedas privadas não é novo. Ao longo da história, algumas moedas privadas perduraram mais do que outras, mas nenhuma sobreviveu, não menos pela inexistência de certos atributos nos agentes privados que são justamente aqueles que definem os Estados – como base territorial e capacidade de impor padrões e regras (Neal, 2015; Aglietta, 2018). A despeito dessa experiência histórica, os novos líderes empresariais, especialmente nos setores de alta tecnologia, avançaram para a diversificação nos mercados financeiros e ensaiaram criar suas próprias moedas.

¹¹⁷ Última posição consultada em maio de 2020. Para dados atualizados diariamente ver: <https://coinmarketcap.com/>.

Zuckerberg vs. Dólar

Em maio de 2019, o [Wall Street Journal](#) informava que o conglomerado de tecnologia Facebook estava recrutando dezenas de executivos e especialistas em tecnologia e finanças para desenvolver o seu mais novo projeto: criar um sistema global de pagamentos com base na tecnologia *blockchain* e centralizado em torno da sua própria moeda, então denominada de Libra. Vislumbrava-se, com isso, utilizar a ampla base de usuários (2,4 bilhões naquele momento, e 2,8 bilhões em abril de 2021) do seu principal produto, a rede social homônima, para obter vantagens de escala e concorrer com as criptomoedas já existentes, particularmente o Bitcoin, com os sistemas digitais de pagamentos chineses como o WeChat (Tencent) e, mais importante, com as moedas estatais. [O anúncio oficial](#) ocorreu em 18 de junho e envolvia cerca de 100 parceiros, entre empresas financeiras (Visa, Mastercard e PayPal) e não financeiras (Uber, Ebay, Spotify), que [hipotecaram seu apoio ao projeto](#). A base de emissão do seu token seria na Suíça, por meio de uma associação com instituições locais.

Com isso, o Facebook procurou diferenciar a sua moeda digital dos demais instrumentos considerados ativos especulativos ou brechas para a realização de transações ilegais. Ademais, procurou desvincular-se dos poderes soberanos emissores das moedas mais utilizadas internacionalmente ao sediar sua operação na Suíça. Seus idealizadores imaginavam que a nova moeda digital estaria plenamente operacional em 2020, com ampla aprovação das autoridades regulatórias nacionais. A Libra seria uma moeda digital estável, com contraparte centralizada e identificada, bem como manutenção de valor atrelado a uma cesta de moedas estatais de amplo uso internacional e com tradição de serem seguras, como o dólar, o euro, a libra e o iene.

Em abril de 2021, [não somente a Libra não estava operacional](#), como o projeto original foi reformulado: [perdeu escala, parceiros, prestígio e o próprio nome](#). Ao invés Libra (“Equilíbrio” em latim), a moeda digital do Facebook foi rebatizada como Diem (“Dia”). A pressão contrária de políticos e reguladores dos mercados financeiros, especialmente nas grandes economias e nos fóruns multilaterais, como o Financial Stability Forum (FSF), fez com que o projeto fosse redimensionado. Agora, ao invés de uma plataforma global, sujeita às pressões de vários governos soberanos, a Diem Networks U.S., controlada pela Diem Association¹¹⁸, passará a gerir um sistema nacional de pagamentos regulado pelas autoridades estadunidenses, particularmente o Tesouro. Sua moeda é um token digital é integralmente lastreada na moeda estatal estadunidense. Vale dizer, o Diem submete-se plenamente ao dólar e à regulação financeira das autoridades oficiais dos Estados Unidos. A nova revolução de Zuckerberg converteu-se, pelo menos no momento, em mera oferta de um serviço financeiro usual em tempos de finanças digitais.

¹¹⁸ Sua nova base operacional de emissão passou a ser os EUA, por meio de uma parceria com o Silvergate Bank, uma pequena instituição financeira, criada em 1988, e sediada em La Jolla, uma cidade de 47 mil habitantes do estado da Califórnia.

O poder crescente dos titãs das novas tecnologias pode ter induzido Zuckerberg a imaginar que poderia criar o seu próprio dólar. Já [Elon Musk](#), outro entusiasta da visão libertária associada às criptomoedas, tornou-se um investidor ativo em Bitcoins, com ações e palavras que têm contribuído para ampliar as oscilações no seu preço. Ele ainda não revelou o desejo de ser um poder monetário soberano. Suas ambições antiestatais seguem canalizadas para a colonização de Marte.

Decifra-me ou te devoro: o enigma das criptomoedas

Ao refletir sobre os efeitos redistributivos da instabilidade monetária vivida durante e após a Primeira Guerra Mundial, Keynes sugere que a moeda “... is only important for what it will procure” (Tract on Monetary Reform, 1923, p. 1). Tal definição, que converge com a longa tradição de compreender a moeda a partir das suas funções, não deve obscurecer que, já neste momento, Keynes reconhecia o papel central desta instituição para a reprodução da vida social. Por isso mesmo, com o amadurecimento de sua visão sobre a economia e a sociedade, o economista mais influente de sua geração foi aperfeiçoando conceitos e teorias. No *Treatise on Money* (1930) ele esclarece que a moeda existe exatamente para garantir que os agentes econômicos consigam transferir bens, serviços e ativos nos marcos em que tais transações se consubstanciam em instrumentos legalmente estruturados.

A moeda é, portanto, mais do que um meio que facilita as trocas, pois representa a “gramática” dos mercados¹¹⁹, a base de referência dos contratos. É unidade de conta, métrica que define a expressão, sempre em termos monetários, da riqueza. Na perspectiva keynesiana a moeda funciona como uma ponte intertemporal para que os agentes mantenham seu patrimônio. Em um mundo onde predomina a incerteza, reter moeda para além das funções transacionais e precaucionais, torna-se não apenas racional como, também, gera efeitos sobre o “lado real” das economias. Com medo do futuro, particularmente em um contexto de desemprego elevado e de deflação de preços de bens, serviços e ativos, os detentores de riqueza aumentam a preferência pela liquidez e decidem não gastar, como normalmente o fariam, na aquisição de bens e de ativos que geram empregos. Portanto, a moeda nunca é neutra. E isso ocorre exatamente porque a moeda é uma instituição social legalmente estruturada pelo poder estatal. Pode ser refúgio para a riqueza, particularmente quando a economia entra em espiral deflacionária; ou a fonte para

¹¹⁹ Para Shaikh (2016, p. 167): “Money is the grammar of exchange. It arises naturally out of the process of exchange when the latter is extended in its reach and regularized in its occurrence. Like grammar, money is codified and controlled by the state at some point in its development. But neither grammar nor money requires the state for its invention.” De forma convergente Aglietta (2018, p.31-32) argumenta que: “Money can be defined as a relation of belonging: a relation that links each member of a social group to the whole. At this level of abstraction, money resembles a language. It produces meaning for others. This meaning is value: an abstract space of measurement in which the diverse activities that take place within a human group can be exchanged ... money is the means by which society gives back to each of its members what it judges each of them to have given to it. This definition makes clear that money is an institution external to economic actors, who have various strategies for accessing it. Money provides the power to be a member of the market society, at the level of the amounts of money that can be mobilised according to the prevalent logic within that society.”

a redistribuição daquela entre credores e devedores, quando seu valor em relação às demais formas de representação da riqueza torna-se excessivamente instável.

Assim, se no plano conceitual mais geral, a moeda é algo que serve como unidade de conta, meio de troca e reserva de valor, em tese, qualquer coisa – conchas ou metais preciosos – que outros agentes acreditem que tem e continuará tendo valor e, portanto, será aceita no futuro, pode se tornar elegível como tal. Ou seja, o que torna um determinado instrumento (físico ou não) uma moeda é a existência de uma rede de indivíduos que estão dispostos a trocá-lo por coisas que tenham valor – bens, serviços, outras moedas etc. Como destacado por Yuval Harari (2015), a moeda é um dos “mitos coletivos” mais importantes criados pela humanidade para avançar do ponto de vista material e cooperar em escala crescente.

No mundo moderno, existe uma distinção básica entre a moeda token (“token-based money”) e a moeda registrada em uma instituição financeira (“account-based money”). Atualmente, as formas mais comuns da moeda token são as notas e moedas emitidas pelos bancos centrais ao redor do mundo. As notas físicas são apenas um pedaço de papel pintado que têm valor porque existe uma rede de agentes que acredita que elas têm valor. A moeda registrada em uma instituição financeira é, por definição, uma moeda baseada na existência de um intermediário, tipicamente um banco que aceita depósitos. Indivíduos que possuem uma conta em um banco podem receber e enviar dinheiro para outros indivíduos que também tenham uma conta no banco através de uma ordem para o banco realizar a transação. Quando o banco debitar a conta do pagador e creditar a conta do recebedor, a transação estará completa.

A grande inovação trazida pelas criptomoedas é o advento do token digital. A moeda registrada em uma instituição financeira existe na forma digital há algum tempo – qualquer pessoa com uma conta no banco possui moeda na forma digital. O registro digital dos balanços dos bancos significa que hoje em dia os pagamentos são feitos de forma muito mais rápida e para muitos mais pares ao redor do mundo do que era possível no passado. No entanto, a arquitetura básica do funcionamento dos mecanismos de pagamento não mudou, no sentido que as transações se efetuam praticamente da mesma forma do que quando eram feitas de forma física – debitando a conta do pagador e creditando a conta do recebedor.

O token digital é revolucionário porque ele de fato representa uma mudança na arquitetura dos meios de pagamentos. Notas e moedas exigem o encontro físico das contrapartes para efetuar uma transação; mas moedas digitais como o Bitcoin, não. O Bitcoin e outras criptomoedas são moedas digitais que independem de um banco como intermediário. O registro de crédito e débito que normalmente seria

feito pelo banco é feito a partir de um sistema descentralizado¹²⁰, desenvolvido usando a tecnologia de blockchain, no qual os próprios usuários validam as transações uns dos outros.

Além de excluir o intermediário financeiro, as criptomoedas privadas também provocam o papel do Estado enquanto garantidor dos pagamentos. Os casos do Bitcoin e da natimorta Libra trazem para a superfície as entranhas das disputas de poder que cercam os mitos e as narrativas envolvendo Estados e moedas. No mundo das ideias, tanto faz se o emissor da moeda é um Estado ou um agente privado. Na prática, contudo, o fato que o Estado tem o poder de obrigar os agentes a usar a moeda que ele emite e garante, pelo menos dentro do seu território, faz com que as moedas emitidas por Estados tenham poder desproporcional em relação às moedas emitidas por quem quer que não tenha um território (ou exércitos). Perceber que o Estado ainda representa a unidade básica do sistema internacional é essencial para entender porque moedas emitidas por agentes privados são por natureza subordinadas às moedas emitidas por Estados. Empresas como o Facebook não possuem base territorial, força militar ou capacidade para exigir o pagamento de tributos em sua moeda.

Por outro lado, as criptomoedas privadas conseguem exercer, ainda que em um escopo limitado, certas funções monetárias, como ser meio de pagamento (ou de troca) e reservas de valor, assim como outros ativos e instrumentos já o fazem. Mesmo que isto possa se expandir no futuro, parece prematuro imaginar o funcionamento de economias capitalistas complexas e sofisticadas sem parâmetros estáveis de precificação e denominação de contratos, uma vez que a existência de âncoras estáveis é essencial para garantir alguma ordem cotidiana nos processos decisórios de acumulação da riqueza privada.

A revolução digital e a inteligência artificial vieram para ficar. Elas vão revolucionar a vida cotidiana e as relações econômicas e financeiras. Todavia, as criptomoedas privadas não possuem as bases institucionais e de poder para garantir a imposição dos seus instrumentos como moedas de fato. É mais provável que os Estados avancem sobre o terreno privado por meio das moedas digitais estatais, do que o contrário. A China já deu a partida nesta revolução. Os demais poderes estatais já estão se organizando para seguir no mesmo caminho. Os libertários só poderão se considerar vencedores, se em algum ponto do futuro o dólar for cotado em Bitcoins e não o contrário, como acontece hoje. Se Polanyi segue sendo uma referência importante, a utopia de liberdade total dos mercados financeiros deverá redundar somente em novas crises financeiras. Estudantes dedicados desta literatura não ficarão surpresos se o gatilho para uma futura crise vier da correção abrupta no valor dos criptoativos.

¹²⁰ Este caráter descentralizado é apontado como uma vantagem pelos defensores das criptomoedas privadas, pois retira poder do Estado e de intermediários financeiros e o devolve, teoricamente, às pessoas comuns. Todavia, tal característica também gera falta de transparência, o que amplia o caráter especulativo destes instrumentos. Estimativas do Parlamento Europeu sugerem que quase metade das transações com Bitcoin tem uma possibilidade de ilicitude, como a lavagem de dinheiro ([Houben e Snyers 2020](#)).

14

O G7 e a Tributação das Grandes Empresas¹²¹

G7 economies came together to agree the post-pandemic world must be fairer, especially with regard to international taxation. We need to have stable tax systems that raise sufficient revenue to invest in essential public goods and respond to crises, and ensure that all citizens and corporations fairly share the burden of financing government. For too long, there has been a global race-to-the-bottom in corporate tax rates—where countries compete by lowering their tax rates instead of the well-being of their citizens and natural environments. [Janet Yellen](#), 05 de junho de 2021.

Está ganhando vida a iniciativa da administração Biden de criar um patamar global mínimo para a tributação das grandes corporações. No dia 05 de junho, em reunião do G7, os Ministros das Finanças e presidentes de Bancos Centrais das sete maiores economias avançadas se comprometeram em: (i) estabelecer um piso de 15% na tributação dos lucros das empresas; e (ii) permitir que parte dessas receitas tributárias sejam direcionadas para as autoridades fiscais de onde as vendas são realizadas.

Estas medidas fazem parte do esforço em retomar a cooperação multilateral¹²², tão prejudicada na Era Trump, e enfrentar os complexos desafios do mundo contemporâneo. No curto prazo, a pandemia da COVID-19 é o tema proeminente; para o longo prazo, os efeitos das mudanças climáticas parecem unificar as preocupações. Em ambos os casos, bem como nos demais temas estratégicos, os Estados Nacionais estão sendo pressionados a ampliar a sua atuação em diversas áreas. Para tanto, eles precisam recuperar a capacidade de gerar receitas tributárias.

Para a Secretária do Tesouro dos EUA, Janet Yellen, que lidera a iniciativa, esse novo parâmetro será “mais justo” para com a classe média estadunidense¹²³ e forçará os demais países a concorrerem pela atração de investimentos com base em fundamentos mais qualificados. Vale dizer, ao invés de

¹²¹ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 08 de junho de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/o-g7-e-a-tributacao-das-grandes-empresas/>.

¹²² O Comunicado dos Ministros do G7 afirma que: “We, the Finance Ministers and Central Bank Governors of the G7 ... agreed concrete actions to address today’s historic challenges and as part of our renewed and urgent effort towards deeper multilateral economic cooperation.” Ver: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0215>.

¹²³ No lançamento de sua proposta orçamentária para o ano fiscal de 2022, a administração Biden reafirmou esse compromisso: “The Budget provides a fiscally responsible path for delivering a stronger, more prosperous economy. New public investments are coupled with additional revenue measures that ask the highest income Americans and large corporations to pay their fair share and that make our tax system more efficient and equitable. The measures do not increase taxes on anyone making less than \$400,000. Under the Budget’s proposals, the real cost of Federal debt payments will remain well below historical levels throughout the coming decade.” (<https://home.treasury.gov/news/featured-stories/administrations-fy2022-budget-tax-proposals-will-promote-shared-growth-and-prosperity>).

reduzir impostos para incentivar novos investimentos estrangeiros, as economias deverão melhorar a sua infraestrutura física, treinar seus recursos humanos e aprimorar a área de pesquisa e desenvolvimento¹²⁴.

A Era da Globalização¹²⁵: capitais livres, Estados fragilizados

A moderna Era da Globalização propiciou um redesenho da produção internacional de bens e serviços. Esse processo foi comandado pelas empresas transnacionais (ETNs), que respondem por 2/3 das exportações globais¹²⁶. [O boom do investimento direto estrangeiro \(IDE\)](#) se expressa no fato de que, em 1980, a relação entre o estoque de saída de IDE e o PIB mundial era de 5,5%; valor que atingiu 39,8% em 2019. Em valores correntes, tais cifras avançaram de USD 589 bilhões (1980) para USD 3.452 bilhões (2019). Destes respectivos totais, os recursos originados nos países de alta renda correspondiam a 87% (1980) e 76% (2019), ficando os demais países periféricos com 13% e 24%.

Algumas economias emergentes e desenvolvimento aproveitaram este processo para atrair empresas estrangeiras, o que facilitou o acesso a novas tecnologias, capacidades produtivas e canais globais de comercialização. O IDE tornou-se um instrumento para acelerar a modernização produtiva que, uma vez complementado com políticas industriais e tecnológicas nacionais, permitiu a constituição de capacidades produtivas próprias. Claramente este foi o caso de países asiáticos. Em outras experiências, a ausência de estratégias robustas e eficientes de desenvolvimento fez com o que o IDE se traduzisse apenas na constituição de zonas “maquiladoras”, ou seja, de montagem de partes e peças importadas para posterior exportação aos mercados consumidores finais. O México é o exemplo mais notório do uso não estratégico do IDE.

As cadeias globais de valor estão sob o comando de empresas originadas nas principais economias de alta renda do Ocidente, além de Japão e Coreia. Em 2019, os países do G7 possuíam um estoque de capital no exterior na modalidade de investimento direto de USD 17 trilhões (1/2 do total global). Coreia e China¹²⁷, que são entrantes recentes neste clube seletivo, detinham USD 440 bilhões e USD 3,8 trilhões, respectivamente. A posição chinesa está abaixo apenas da estadunidense, cujas empresas tem um estoque de IDE no exterior de USD 7,7 trilhões. A concentração de investimentos

¹²⁴ “That global minimum tax would end the race-to-the-bottom in corporate taxation, and ensure fairness for the middle class and working people in the U.S. and around the world. The global minimum tax would also help the global economy thrive, by leveling the playing field for businesses and encouraging countries to compete on positive bases, such as educating and training our work forces and investing in research and development and infrastructure.” Ver: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0214>.

¹²⁵ Os dados sobre investimento direto estrangeiros são da Unctad (<https://unctadstat.unctad.org/EN/>); as informações sobre PIB e sua distribuição são da ONU (<https://unstats.un.org/unsd/snaama/>); as estatísticas de comércio internacional e IDE são da OMC (https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr_e.htm).

¹²⁶ Ver: Baldwin (2016) e [WTO \(diversos anos\)](#) “World Trade Report”.

¹²⁷ Somamos os valores da China e de Hong Kong, posto que este último é um hub para que as empresas do continente realizem suas operações de internacionalização.

também se traduz na capacidade para inovar e ganhar posições mais sólidas nos mercados globais. Não à toa, [Japão, Estados Unidos, China, Coreia e Alemanha respondem por 3/4 dos gastos globais em P&D e proporção idêntica da geração de novas patentes](#). Estes mesmos países produzem 62% dos bens manufaturados do mundo e são responsáveis por metade das exportações destes produtos¹²⁸.

A moderna globalização foi desenhada pelos Estados Nacionais mais poderosos, particularmente os EUA. Estes impuseram, tanto no âmbito multilateral, quanto em acordos bilaterais e regionais de comércio, as bases legais e institucionais necessárias para estimular e proteger a maior internacionalização produtiva de suas empresas. Multiplicaram-se novas legislações que permitiram, dentre outras coisas: a eliminação dos controles de capitais e a queda intensa nas barreiras comerciais; a redução de impostos os lucros das empresas, as rendas financeiras e o patrimônio dos ricos; o reforço na legislação de proteção aos direitos de propriedade, por um lado, com redução no poder de negociação de sindicatos de trabalhadores, por outro; e a padronização de normas técnicas e sanitárias.

A maior mobilidade de capitais e a realocização da renda e do emprego, especialmente o gerado na indústria, reduziu a capacidade de arrecadação tributária dos Estados Nacionais nos moldes originados no pós-guerra e que viabilizaram o maior ativismo estatal nos anos 1950 a 1970. Por isso mesmo, o financiamento dos gastos públicos passou a depender mais da tributação das rendas do trabalho, do consumo final de bens e de serviços nos mercados nacionais e da ampliação da dívida pública¹²⁹.

O gap de receitas se agravou com a revolução digital. Empresas como Apple, Microsoft, Amazon, Facebook, Alphabet (Google) e suas congêneres, concentram suas receitas nos países de renda média e alta, mas reportam parcelas crescentes dos seus lucros em subsidiárias localizadas em paraísos fiscais. Na mesma velocidade com que destroem a concorrência nos mais diversos países e setores – especialmente no comércio atacadista e varejista, nas finanças, nas comunicações, nos transportes, na logística, etc. – as Big Techs ampliam a concentração de renda (e de poder político) e minam as bases nacionais de arrecadação de impostos. São, portanto, ameaças em potencial à concorrência capitalismo e às democracias liberais.

Na era da globalização, as grandes empresas e os ricos ampliaram seu poder econômico e político, enquanto os Estados Nacionais se autoimpuseram limites no exercício do seu poder regulatório e indutor do desenvolvimento. Agora, com a multiplicação dos desafios e o fracasso do neoliberalismo, há que se reconstituir as capacidades estatais e as suas formas de financiamento.

¹²⁸ Em uma perspectiva mais ampla, é possível indicar que, em 1970, o conjunto dos países avançados concentravam 82% da renda e 85% da produção industrial global; em 2019, tais proporções eram de, respectivamente, 58% e 47%. A contrapartida foi o aumento da participação relativa das demais economias, especialmente as localizadas no Sudeste da Ásia e, em especial a China.

¹²⁹ Ver: <https://www.oecd.org/governance/government-at-a-glance.htm/>; <https://ourworldindata.org/taxation>.

Os Paraísos Fiscais na Berlinda

As políticas neoliberais não reduziram a atuação estatal *per se*, mas no redirecionamento dos seus instrumentos para proteger os mais ricos em detrimento do conjunto da sociedade. Por isso não causa estranheza aos leitores atentos dos documentos recentes do governo estadunidense a ênfase retórica na necessidade de se “reequilibrar” as regras do jogo, de tal forma que as empresas e os 1% mais ricos passem a contribuir com o financiamento das políticas públicas de forma proporcional e “justa”. [Menos peso tributário sobre a “Main Street” e mais sobre a “Wall Street”](#).

Os Estados Nacionais das economias avançadas foram atores centrais no redesenho das políticas locais e internacionais em diversas áreas: na macroeconomia, na regulação de setores econômicos estratégicos (energia, comunicações, etc.), no ordenamento das relações de trabalho, e assim por diante. Em cada caso, a prioridade sempre foi dar maior “liberdade à riqueza” privada. Esta tornou-se móvel no plano global e libertou-se dos rigores das autoridades fiscais nacionais. Seus proprietários puderam explorar diversas estratégias de arbitragem.

A utilização de paraísos fiscais tornou-se prática corrente entre grandes empresas e indivíduos ricos. Tais atores beneficiam-se de dois incentivos principais: as legislações locais que reduzem impostos e são menos rígidas no controle da “origem do dinheiro”; e os acordos bilaterais/multilaterais que os protegem da bitributação. Em algumas circunstâncias, como no exemplo da reforma tributária de Trump de 2017, os governos dos países de alta renda criam uma teia complexa de mecanismos de isenções e incentivos que, no limite, garante segurança jurídica para a utilização plena das estratégias de arbitragem. Em 2020, dezenas de grandes empresas estadunidenses, que apresentaram lucro contábil, [não pagaram nenhum centavo em impostos federais](#). O think tank [Tax Justice](#) estima em USD 427 bilhões/ano a perda de receitas derivadas da arbitragem regulatória. Tais valores podem ser bem maiores se consideradas as práticas de diversos crimes tributários, como a evasão e a sonegação. Para se colocar em perspectiva a importância desse valor, basta lembrar que o Fundo Monetário Internacional estimou em USD 50 bilhões o custo total para vacinar a população mundial em 2021-2022. Com tal imunização os circuitos econômicos poderiam operar normalmente, com efeitos positivos sobre a renda global projetados em USD 9 trilhões¹³⁰, o que permitiria a geração de USD 1 trilhão em receitas tributárias adicionais.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem se dedicado ao estudo dos modelos de tributação, do impacto dos paraísos fiscais e das formas para combater a lavagem de dinheiro, a corrupção, a evasão e a elisão fiscal, dentre outros problemas associados à

¹³⁰ Ver: “A Proposal to End the COVID-19 Pandemic”, by Ruchir Agarwal, Gita Gopinath, IMF Staff Discussion Note – SDN 2021/004, May 2021.

existência destes espaços jurisdicionais. Neste âmbito, foi desenvolvida uma base de dados sobre a tributação das grandes empresas ([Corporate Tax Statistics Database](#)). As primeiras estimativas se referem ao ano de 2016 e cobrem mais de 4 mil ETNs, originadas em 26 jurisdições e com atuação operacional em mais de 100 países. O estudo identificou um grande desalinhamento entre o local onde as empresas reportam a maior parcela dos seus lucros, usualmente em paraísos fiscais, e os países onde estão localizados os seus ativos e empregados.

Assim, por exemplo, 25% dos lucros das ETNs foram reportados pelas subsidiárias (ou matrizes) sediadas em “investment hubs” (ou paraísos fiscais), ao passo que estas mesmas sedes respondiam por apenas 4% dos empregados e 11% dos ativos. Outra forma de observar estas discrepâncias está no indicador faturamento reportado por funcionário da ETNs. A mediana na base de dados da OCDE para “investment hubs” e jurisdições que zeram sua tributação sobre empresas foi de USD 1,4 milhão; países com alíquotas abaixo de 20% registram uma mediana de USD 240 mil; e com alíquotas acima de 20%, USD 370 mil.

Tributar os Ricos Uma Vez Mais: por que agora?

A reunião do G7 discutiu a questão tributária, a necessidade de se apoiar o processo de vacinação das populações dos países emergentes e em desenvolvimento, a importância de manter o ativismo fiscal para pavimentar uma recuperação sólida no pós-pandemia e construir bases mais robustas para a economia global no futuro. Foi destacada a importância dos investimentos públicos e a necessidade de os Estados Nacionais reorganizarem as suas respectivas capacidades de ofertar os bens e serviços demandados pela nova realidade global, na qual as mudanças climáticas e as inovações tecnológicas carregam o potencial de desestabilizar ainda mais a ordem social e política. Tal perspectiva aparece no estudo mais recente do Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos – “[Tendências Globais 2040: um mundo em contestação](#)”.

O esgotamento das políticas neoliberais, inclusive no que se refere ao padrão de financiamento do setor público, torna-se cada vez mais claro. Nos últimos quarenta anos, as rendas do trabalho estagnaram no mundo avançado, ao passo que os lucros das corporações e o valor dos ativos se expandiram de forma exponencial. A renda e a riqueza se concentraram em níveis que colocam em risco a própria reprodução das economias capitalistas. Porém, tal contexto não explica totalmente a postura reformista da administração Biden. Todos esses problemas já estavam presentes há muitos anos, e se revelaram particularmente dramáticos após a crise financeira global de 2007-2009.

Então, por quê reformar agora? Em nossa perspectiva, o que está em jogo é a capacidade de os EUA manterem a liderança econômica, tecnológica e militar nas próximas décadas. A globalização sob

o manto das políticas neoliberais foi imposta ao mundo pelos estadunidenses para beneficiar as suas empresas e ricos. Porém, ela gerou um efeito colateral não previsto: o fortalecimento da economia chinesa, cujas empresas desenvolveram capacidades tecnológicas e mercadológicas capazes de rivalizar com as competências já estabelecidas por suas rivais ocidentais.

A China se negou a seguir o script desenhado pelos teóricos da modernização: sua vibrante economia de mercado não produziu uma democracia liberal submetida aos desígnios políticos emanados em Washington. A reação à ameaça chinesa ganhou corpo na administração Trump, que optou por intensificar política de contenção por meio da “guerra comercial e tecnológica”. Os efeitos desta estratégia foram limitados. Agora, Biden decidiu usar todo o potencial da musculatura econômica e política dos seu país para revitalizar a economia e o tecido social. Seu intuito é o de recuperar o terreno perdido em áreas como infraestrutura, ciência e tecnologia e recursos humanos. Para tanto, lançou três programas estruturantes cujo montante de gastos está estimado em USD 6 trilhões.

O financiamento destas políticas se dará tanto pela expansão da dívida pública, quanto pela tributação de grandes empresas e dos ricos. A criação de um piso global de taxaço não visa somente ampliar receitas, mas também mira na capacidade de países emergentes e em desenvolvimento atraírem investimentos estrangeiros para as suas economias. As grandes empresas globais terão menos incentivos para manter operações e reportar lucros fora de suas matrizes. É bem possível que esteja em curso o redesenho da globalização, onde se busca compatibilizar os interesses de preservação da plutocracia estadunidense com o ambiente internacional mais complexo e sujeito à contestação dos poderes emergentes. Uma modesta elevação de impostos é um preço que parte do establishment parece já estar disposto a pagar. Resta saber se, tanto no plano doméstico, quanto no internacional, Biden terá a capacidade de convencer o conjunto da elite de que abrir mão de alguns anéis poderá preservar as mãos de quem vive no andar de cima.

15

Os Ricos e os Impostos¹³¹

É hora de as corporações estadunidenses e os 1% mais ricos começarem a pagar sua parcela justa [de impostos]. Somente a sua parcela justa. Joe Biden, discurso ao Congresso dos EUA, 28/04/21.

... é hora de renovar o compromisso de nosso governo de desempenhar um papel mais ativo e inteligente na economia... estamos propondo investimentos inteligentes – para tornar nossa economia mais competitiva e sustentável, para fornecer oportunidades para todas as famílias e trabalhadores e para tornar nosso sistema tributário mais justo. Janet Yellen, Câmara de Comércio dos EUA, 18/05/2021.

A pandemia da COVID-19 propiciou a emergência de debates importantes acerca do papel das políticas públicas nas sociedades contemporâneas. E, para além das discussões estritamente acadêmicas ou políticas, a ação efetiva dos Estados Nacionais foi um ensaio para possíveis avanços no desenho de tais políticas e de seu financiamento.

A ideologia neoliberal marcou a era da globalização (Harvey, 2007; Jones, 2014; Mirowski e Plehwe, 2015; Slobodian, 2020). Sua disseminação se deu a partir da ação ativa das elites econômicas dos países de alta renda, particularmente os Estado Unidos, dos *think tanks* privados, setores da academia, grande imprensa e instituições multilaterais. As assim-chamadas “reformas pró-mercado” eram justificadas a partir de determinada leitura sobre a crise da estagflação dos anos 1970 e o padrão de intervenção estatal predominante no pós-segunda Guerra Mundial. Argumentava-se que o excesso de regulamentação, de impostos e de gastos prejudicariam a eficiência das economias, sua capacidade de inovar, gerar ganhos de produtividade e crescimento mais elevado.

A liberdade para os capitais tornou-se o mantra da nova era. Nas economias de alta renda e em países periféricos foram reduzidos os impostos sobre lucros, patrimônio e heranças; e elevados os impostos sobre as rendas do trabalho e o consumo. Sindicatos foram enfraquecidos, setores econômicos desregulamentados, investimentos públicos em infraestrutura reduzidos, serviços públicos essenciais para manutenção da coesão social foram privatizados ou passaram a ter seu acesso mais restrito. Gastos públicos e subsídios não foram comprimidos totalmente, mas redirecionados dos interesses coletivos para os setoriais e privados. Com menor capacidade de arrecadação, os governos se viram forçados a

¹³¹ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 08 de julho de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/os-ricos-e-os-impostos/>.

ampliar suas dívidas públicas. A pressão dos credores para a manutenção de sua solvência foi gerando sucessivas ondas de “políticas de austeridade”. Como reconhece o próprio FMI e, cada vez mais, os acadêmicos independentes, a “austeridade” contribuiu para reduzir o dinamismo econômico e ampliar as desigualdades sociais¹³².

Os resultados da globalização sob a égide do neoliberalismo foram decepcionantes para o conjunto da economia global, ainda que tenham sido extremamente benéficos para determinadas economias e/ou segmentos sociais¹³³. Com exceção de poucos países, especialmente os asiáticos que não seguiram a cartilha neoliberal, o crescimento da renda *per capita* foi menor e mais volátil nos últimos quarenta anos do que nas três décadas anteriores. As rendas do trabalho estagnaram e a desigualdade se ampliou fortemente. Os incrementos de produtividade foram modestos e os problemas derivados do uso predatório dos recursos naturais se elevaram consideravelmente¹³⁴.

A falta de maior dinamismo econômico e de perspectivas para a mobilidade social ascendente de grupos populacionais cada vez maiores, mesmo nos países de alta renda, se traduziram em questionamentos acerca das instituições políticas e sociais existentes nas democracias liberais. A sensação de que os Estados funcionam para poucos e de que as injustiças são prevalentes, ameaçam os alicerces daquelas democracias. Neste contexto, cientistas sociais sugerem que regimes autoritários podem emergir mesmo em países com longa tradição democrática (Levitsky; Ziblatt, 2018; Diamond, 2019; Applebaum, 2020; Putnam; Garrett; 2020).

Em síntese, o neoliberalismo nada mais foi do que o governo dos ricos para os ricos. Diante da pandemia e de problemas ainda maiores, como as mudanças climáticas e as tensões geopolíticas entre os principais polos globais de poder, esse arranjo ideológico e institucional perdeu funcionalidade. Todavia, ainda não está claro quais contornos políticos e institucionais prevalecerão no mundo depois do neoliberalismo.

¹³² Ver: Neoliberalism: Oversold? Finance & Development, June 2016, Vol. 53, No. 2 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>); Robert Skidelsky and Nicolò Fraccaroli, Austerity vs Stimulus: The Political Future of Economic Recover, 2017; Stiglitz, J. "The proper role of government in the market economy: The case of the post-COVID recovery," Journal of Government and Economics, Vol. 1, Spring 2021.

¹³³ Detalhes e referências adicionais nos estudos recentes do Banco Mundial, especialmente: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/185391583249079464/pdf/Global-Recessions.pdf>; <https://www.worldbank.org/en/research/publication/global-productivity>; <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>.

¹³⁴ Sobre o caso dos EUA, a Secretária do Tesouro dos EUA fez o seguinte resumo: “Workers, particularly lower-wage earners, have seen wage growth stagnate over several decades, despite overall rising productivity and national income. There are several contributors to this troubling trend, but one important factor is an erosion in labor’s bargaining power. This partly reflects a decline in unionization and the real minimum wage along with a marked increase in outsourcing, both domestically and globally. Moreover, a large share of the growth in labor income that has occurred has accrued to the top 10 percent of workers in the wage distribution. These trends have resulted in growing inequality and divergence in wealth—a preservation of racial wealth gap and a hollowing out of the middle class. Combined with rising costs for childcare and healthcare, increased work stress, and riskier retirements without pensions—we have seen a widening in gaps in measures of wellbeing, such as life expectancy, deaths from suicide and drug overdoses, and social isolation.” (Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on A Better Deal for Americans to The U.S. Chamber of Commerce, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0182>).

A OCDE e sua Reforma Tributária “Histórica”

A liberdade plena dos capitais na era da globalização permitiu uma nova concentração da renda e, principalmente, da riqueza nas mãos da mesma elite que capturou e redesenhou as políticas públicas desde os anos 1980. Estudos do [World Inequality Lab](#), dirigido por Thomas Piketty e seus colegas, sugerem que, desde 1980, os 1% mais ricos se apropriaram de uma parcela duas vezes maior dos incrementos da renda global em comparação com a parcela direcionada aos 50% mais pobres.

O recém-lançado “[Global Wealth Report 2021](#)” (Credit Suisse, June) fornece um quadro estrutural ainda mais perturbador. Em 2020, enquanto a renda global, que mede o fluxo de bens e serviços novos produzidos, variou entre -3% e -4%, o estoque da riqueza global (o valor de mercado de ações, títulos diversos, imóveis, etc.) aumentou em mais de 7%. Nos últimos vinte anos, somente em 2008 a riqueza global experimentou contração. A queda brutal nos preços dos ativos financeiros no último trimestre daquele ano, fruto dos efeitos da falência do Lehman Brothers, explica tal ponto fora da curva. Já em 2009, as políticas de expansão quantitativa dos balanços dos principais bancos centrais produziram a intensa recuperação no preço das ações e demais ativos. Essa política também foi aplicada em 2020, com resultados equivalentes. Enquanto milhões de pessoas perdiam seus empregos e pequenos negócios, os ricos foram protegidos e ganharam ainda mais com a crise em curso.

Neste ambiente, tornou-se voz corrente, inclusive em meios de comunicação conservadores como o Financial Times e a The Economist, que seria necessário levar a sério a reversão de quarenta anos de frouxidão tributária para com os ricos. A administração Biden, com o seu “[Build Back Better](#)” tenta rever as políticas prévias de redução na tributação de lucros corporativos e rendas financeiras, bem como os créditos tributários, isenções e legislações que favorecem a [elisão fiscal](#). Ademais, aposta na retomada dos investimentos públicos em infraestrutura, inovações, e seguridade social em sentido amplo, bem como defende políticas de valorização do salário mínimo e fortalecimento dos sindicatos.

Sob a liderança da Secretária do Tesouro, Janet Yellen, os países do G7 acordaram estabelecer um piso global para a taxa de multinationais. Na sequência essa mesma ideia ganhou a adesão mais ampla. Com isso, no dia 1 de julho, a [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico \(OCDE\)](#) anunciou que 130 países (ou jurisdições) entraram em um acordo considerado, por esta organização, “histórico” e que visa a atualização das regras a tributação dos negócios internacionais. Foram aprovados dois pilares para o desenho da futura reforma: o primeiro estabelece reequilíbrio na divisão das receitas tributárias geradas pela taxa de multinationais (ETNs) entre os países em que tais entidades estão formalmente sediadas e os países onde elas geram receitas e, portanto, lucros; o segundo define um piso internacional para a tributação das ETNs.

A definição específica da distribuição “mais justa” ou do “piso” ainda será objeto de discussão. A OECD estima que, no caso do primeiro pilar, haveria a realocação de USD 100 bilhões/ano para as jurisdições de realização dos lucros. É importante lembrar que tem sido prática usual das ETNs estabelecerem suas sedes e/ou subsidiárias em paraísos fiscais exatamente para usufruir em vantagens tributárias. Já o pilar dois, que vai estabelecer um piso mínimo, cujo parâmetro inicial será de 15%, gerará receitas adicionais de USD 150 bilhões/ano.

Assim, a geração potencial de recursos ou de realocação dos mesmos pode atingir, com tais parâmetros, um ganho de USD 250 bilhões/ano, o que equivale a 0,3% do PIB global em 2020. Considerando que: (i) a carga tributária dos países de alta renda entre 2011 e 2020 foi de 36% do PIB, em média; e (ii) que esse mesmo parâmetro foi de 28% nos países emergentes e em desenvolvimento, chegando inclusive a não mais do que 10% a 15% dos países de renda baixa¹³⁵; então os ganhos prometidos pela OCDE são ainda tímidos. Até porque, não eliminam os paraísos fiscais ou capturam ganhos de arrecadação derivados da tributação das diversas formas de arbitragem internacional entre ativos financeiros, preços macroeconômicos como câmbio e juros, regulações e jurisdições.

A reforma negociada na OCDE não é suficiente para dar conta das necessidades de financiamento das políticas públicas para estes tempos de crises diversas. Ela pode ter sido um passo importante para as economias de alta renda. Os países europeus, por exemplo, esperam ganhar com o novo modelo de divisão das rendas de tributação das ETNs, especialmente no caso das *big techs* estadunidenses (Google, Facebook, Apple, Amazon e Microsoft) e demais grandes empresas da assim-chamada Gig Economy (Airbnb, Care, Uber, etc.). Já os Estados Unidos, que agora percebem os riscos geopolíticos e econômicos criados pela realocação de suas empresas em países competidores, especialmente a China, querem retomar o controle sobre suas “forças produtivas” e vislumbram esse mecanismo como um meio adicional de pressão sobre o setor privado.

E quanto aos países emergentes e em desenvolvimento? Até o momento não resta claro se haverá ganhos substantivos nesta mudança, cujo impacto geral já se mostra marginal. Em muitos países, particularmente na América Latina, o principal desafio fiscal segue sendo o mesmo: como desenhar as políticas de gasto e do seu financiamento que garantam a capacidade de os Estados atuarem efetivamente como promotores de dinamismo econômico e da equidade social.

No Brasil e demais vizinhos latino-americanos, observou-se um gap crescente entre a capacidade de arrecadar e as demandas por investimento em infraestrutura física, novas tecnologias, meio ambiente e em políticas sociais. Os países da região possuem elites que são aparentemente mais competentes que as suas congêneres, pois logram se apropriar de parcelas ainda maiores da renda e da riqueza de suas

¹³⁵ Cálculo dos autores com os dados do FMI ([Government Finance Statistics](#), GFS).

economias. Ao controlar seus respectivos Estados Nacionais, se protegem da tributação e dos efeitos da concorrência internacional em uma proporção mais intensa do que aquela observada em outras economias. A região não possui grandes EMNs, controladas por capitais locais e que sejam líderes globais em setores intensivos em tecnologia. Levantamentos como o da [Fortune Global 500](#) ou da [Unctad \(World Investment Report\)](#) não reportam a existência de empresas latino-americanas de destaque nos setores mais dinâmicos da economia mundial¹³⁶.

Os trabalhos mais recentes do professor [Gabriel Palma](#), da Universidade de Cambridge, apresentam evidências muito robustas sobre o padrão de eficiência das elites latino-americanas na era da globalização neoliberal (Palma, 2019, 2020). Ganham muito e fazem pouco por suas sociedades em comparação com outras elites econômicas, tanto em termos de geração de impostos, quanto de dinamismo econômico. Por isso não causa estranheza que nossos países sejam líderes globais em desigualdade e, ao mesmo tempo, apresentem capacidades estatais tão incompatíveis com o potencial que poderia ser esperado dado o tamanho de suas economias.

No estudo do Credit Suisse, por exemplo, o Brasil desponta como o mais desigual na distribuição da riqueza dentre as maiores economias do mundo, quando se considera o índice de Gini ([Global Wealth Report 2021](#), tabela 3, p. 23): em 2020, os 1% mais ricos detinham 49,6% da riqueza nacional. A Rússia vinha em segundo lugar e os Estados Unidos em terceiro. Quando se toma a renda, e não o estoque de riqueza, ou quando são olhados outros indicadores que não o Gini, o quadro que emerge é o mesmo, com os países latino-americanos destacados dentre os mais desiguais do planeta.

Tributar melhor as multinacionais não resolverá os graves problemas de eficiência e da efetividade das políticas públicas na América Latina ou em outras regiões periféricas. Precisaremos fazer muito mais e muito melhor. Poderíamos começar seguindo o exemplo recente do Presidente Biden e de sua Secretária do Tesouro, trabalhando para que os ricos deem a sua contribuição efetiva no financiamento das políticas públicas e que os trabalhadores possam resgatar o fortalecimento de seus sindicatos e a dignidade de suas famílias¹³⁷. Se fomos tão eficientes em adotar o neoliberalismo desenhado pela elite estadunidense, também seremos capazes de adaptar localmente as estratégias agora utilizadas para reverter os seus estragos.

¹³⁶ Ver: <https://fortune.com/global500/>; <https://worldinvestmentreport.unctad.org/annex-tables/> (tabelas 19 e 20).

¹³⁷ “... it is the time to recommit our government to playing a more active and smarter role in the economy. The Administration’s planned actions are not fiscal stimulus in the way we have seen in the past. Nor are they intended to target a particular size of government. Rather, we’re proposing smart investments—to make our economy more competitive and sustainable, to provide opportunities for all families and workers, and to make our tax system fairer. So, let us think big. Let us redouble our efforts to create opportunity, social mobility, and ultimately widespread and sustainable prosperity now and for our children’s children.” (Treasury Janet L. Yellen on A Better Deal for Americans to The U.S. Chamber of Commerce <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0182>).

16

A Marcha da Insensatez¹³⁸

O Brasil tem um enorme passado pela frente.

Millôr Fernandes

No aclamado livro “A Marcha da Insensatez” (1984), Barbara W. Tuchman questiona o porquê de governantes, em distintos contextos históricos, tomarem decisões que frequentemente contrariam seus próprios interesses ou prejudicam as suas populações¹³⁹. Sua pergunta, especialmente se ampliada para o conjunto das sociedades, poderá ser útil aos futuros historiadores e cientistas sociais quando analisarem o último quartel do século XX e as primeiras décadas do século XXI. A era neoliberal poderá ser contabilizada como mais uma marcha para a insensatez, onde parcelas importantes das sociedades acreditaram na promessa de que a retomada do *laissez-faire* produziria progresso material para todos.

Para o conjunto da economia mundial, o desempenho econômico da era neoliberal foi claramente inferior em comparação ao período do “capitalismo regulado”: a renda *per capita* apresentou uma variação média anual de 3,1% a.a. entre 1950 e 1980, e de 2,1% entre 1981 e 2019¹⁴⁰. A perda de um ponto percentual por ano em termos de crescimento da renda por habitante não é exatamente um sinal de sucesso. Ainda assim, alguns países e segmentos das sociedades melhoram suas posições relativas. Nas principais economias avançadas e emergentes a distribuição da renda e da riqueza voltou ao padrão de normalidade, com os 1% ou 10% mais ricos se apropriando de quase todo o incremento de renda do período¹⁴¹. No “Global Wealth Report 2021”, o banco de investimentos Credit Suisse traz evidências de que, dentre as maiores economias do mundo em 2020, o piso de participação dos 1% mais ricos na riqueza nacional foi observado na França (22,1%), com a maior participação verificada no Brasil (49,6%) e na Rússia (58,2%).

¹³⁸ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 21 de julho de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/a-marcha-da-insensatez/>.

¹³⁹ “A phenomenon noticeable throughout history regardless of place or period is the pursuit by governments of policies contrary to their own interests. Mankind, it seems, makes a poorer performance of government than of almost any other human activity. In this sphere, wisdom, which may be defined as the exercise of judgment acting on experience, common sense and available information, is less operative and more frustrated than it should be. Why do holders of high office so often act contrary to the way reason points and enlightened self-interest suggests? Why does intelligent mental process seem so often not to function?” (Barbara W. Tuchman, *The March of Folly: From Troy to Vietnam*).

¹⁴⁰ Estimativas dos autores com os dados do Total Economy Database (<https://conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>).

¹⁴¹ Ver: <https://wid.world/world-inequality-lab/>. Ver, também: Thomas Piketty. “Capital in the Twenty-First Century” (2014); “Capital and Ideology (2020); Atkinson, A. B. “Inequality: What Can Be Done?” (2015); Branko Milanovic “Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization” (2018); Palma, J. G. “Why the Rich Stay Rich. On dysfunctional institutions’ “ability to persist” (no matter what), (2020).

Tal resultado seria facilmente reconhecido pelos principais intérpretes da crise liberal. Polanyi, em seu magistral “A Grande Transformação” (1944), demonstrou que a mercantilização da força de trabalho, dos recursos da natureza e do dinheiro foram construções políticas da era liberal e que se prestaram à consolidação de uma ordem economicamente dinâmica, socialmente instável e politicamente autoritária. A transformação de pessoas em “coisas” não foi determinada pela natureza ou por leis econômicas imutáveis. Da mesma forma, a criação de mercados livres para transacionar terras, recursos naturais e financeiros foi obra da ação de governantes autoritários ou de parlamentos dominados pelas elites proprietárias¹⁴². O liberalismo clássico foi o mundo dos impérios ocidentais em expansão sobre o restante do globo, do protecionismo nas economias centrais, da liberdade plena ao capital e da subjugação das massas aos padrões de vida insalubres dos centros urbanos e industriais.

O Neoliberalismo na Era da Turbulência

A ordem liberal entrou em crise na primeira metade do século XX. Sua nova faceta passou a ser desenhada pelas elites descontentes com a democracia e a maior coesão social herdada da idade dourada do capitalismo. O neoliberalismo cristalizou a sua reação, especialmente depois da queda do socialismo soviético. As políticas públicas passaram a responder aos anseios dos donos do dinheiro: “menos impostos”, “menos controles e regulações”, “mais liberdade”.

A tabela 1 deixa claro que nenhuma das principais economias avançadas e emergentes logrou acelerar seu ritmo de crescimento nos anos neoliberais. A notável exceção está na experiência dos países asiáticos. Seus governos são pragmáticos e obcecados com o progresso material e tecnológico. Por isso mesmo não abdicaram do controle estratégico de suas trajetórias de expansão e de seus recursos mais preciosos. Investiram em pessoas, tecnologias, infraestrutura e na constituição de empresas nacionais competitivas nos mercados globais. Mantiveram e aperfeiçoaram suas capacidades estatais. Usaram a mão visível do Estado para apoiar empresas e melhorar a vida das pessoas. Sem exceção, buscaram integrar suas economias à dinâmica da globalização. Não rejeitaram os mercados, a propriedade privada e a concorrência. Procuraram apenas manter sob algum controle as forças do “moinho satânico” polanyiano.

¹⁴² Se os liberais inspirados em Adam Smith acreditam na mão invisível dos mercados, Polanyi demonstra que o moinho satânico que transforma pessoas em objetos de mercantilização é fruto da ação política consciente. O mercado de trabalho teve de ser criado artificialmente, assim como a mercantilização da propriedade da terra e dos recursos naturais e a introdução de mercados financeiros livres. O capitalismo é uma invenção social e não o destino inequívoco na humanidade. Diz o autor: no “... heart of the Industrial Revolution of the eighteenth century there was an almost miraculous improvement in the tools of production, which was accompanied by a catastrophic dislocation of the lives of the common people. We will attempt to disentangle the factors that determined the forms of this dislocation, as it appeared as its worst in England about a century ago. What "satanic mill" ground men into masses?” (The Great Transformation, Chapter 3, p. 35).

Tabela 1. Crescimento da Renda Per Capita em Economias Seleccionadas, 1950-2019 (% média)

	1950-1979	1980-2000	2001-2019
G7	3,9	1,9	0,8
Alemanha	4,6	1,4	1,1
Canadá	2,8	1,6	0,9
EUA	2,5	2,1	1,2
França	3,7	1,8	0,8
Itália	4,6	2,0	-0,1
Japão	6,9	2,5	0,9
Reino Unido	2,3	2,2	1,1
América Latina (AL5)	2,5	1,3	1,7
Argentina	1,8	0,3	1,1
Brasil	3,8	0,5	1,3
Chile	1,4	3,2	2,5
Colômbia	2,3	1,2	2,6
México	3,3	1,1	0,8
Ásia (A9)	3,7	4,9	4,4
China	4,6	8,4	8,5
Coreia	5,9	6,5	3,3
Hong Kong	5,1	3,8	2,7
Índia	1,4	3,6	5,6
Indonésia	2,8	3,0	4,2
Malásia	2,9	4,1	3,0
Tailândia	4,0	4,7	3,5
Taiwan	6,1	6,2	3,3
Vietnã	0,8	4,0	5,5

Fonte: Elaboração dos autores com os dados do [Total Economy Database](#).

Por outro lado, todas as grandes economias latino-americanas sucumbiram na era neoliberal. Mas nenhuma queda foi mais dramática do que a brasileira. No começo dos anos 1980, o país era o oitavo maior produto de bens industriais do mundo e suas exportações tinham uma participação no mercado global equivalente àquela de outros países emergentes, tais como China, Coreia e México (ao redor de 1,2% a 1,5% das vendas mundiais de mercadorias). Desde então, o Brasil perdeu participação relativa em quase todas as dimensões econômicas. Seu setor produtivo gera hoje (1,5%) metade do valor adicionado industrial global em comparação aos resultados de 35 anos atrás (3,0%).

A despeito das evidências contundentes que as ordens liberais são incapazes de gerar crescimento sustentável com estabilidade social e ambiental, muitas sociedades seguem seduzidas pela ilusão da prosperidade para todos. Como nos lembra Francis Fukuyama (2018, 2020), um dos ideólogos do neoliberalismo e da renovação conservadora estadunidense, as ideias têm força na ação política e

social. Nos anos 1980, sob a influência dos economistas como Hayek, Friedman e Buchanan, políticos, empresários e mesmo trabalhadores ficaram fascinados e convictos de que o “Estado era o problema” e os “mercados a solução”. Ao refletir sobre os efeitos da pandemia da COVID 19, Fukuyama reconheceu que o domínio desta visão se tornou um obstáculo para a superação de desafios coletivos de grande dimensão, como pandemias e a mudança climática. Da mesma forma, em seus trabalhos recentes admite que o sucesso do neoliberalismo em libertar e reconcentrar a riqueza nas mãos de poucos tornou-se uma ameaça à democracia liberal. Ademais, e diante sucesso chinês e das propostas de maior ativismo estatal da administração Biden, [reconheceu a importância da política industrial](#).

O neoliberalismo seduz as elites políticas e econômicas ao redor do mundo, porque ele não se funda no compromisso com a democracia e com a preservação da coesão social. Sem compromissos morais com a manutenção de padrões mínimos de coesão social, as elites navegam tranquilamente nos mares da apropriação da riqueza socialmente construída. Na América Latina não é diferente. A exclusão das massas não proprietárias e a forte concentração do poder econômico e político em parcelas restritas da população são partes constitutivas da nossa formação histórica. Os esforços em reduzir tais desequilíbrios e em ampliar espaços de preservação da soberania nacional, do progresso material e social dificilmente se incorporaram como parte definitiva da paisagem local.

No caso do Brasil, tal ilusão retomou sua força depois de 2015. Multiplicam-se portarias ministeriais, decretos presidenciais, medidas provisórias, leis e emendas constitucionais que buscam reduzir a atuação estatal direta na área social e na promoção da ciência, cultura e infraestrutura econômica. A estratégia em curso se orienta pelo o avanço da privatização em setores estratégicos, particularmente na energia, saneamento e abastecimento de água, e pela redução na proteção do trabalho, dos sindicatos, das populações indígenas, das reservas ambientais etc. Como em outros lugares, tal objetivo se realiza pelo enfraquecimento do serviço público profissional e pela desestruturação de instituições provedoras de conhecimento técnico altamente especializado¹⁴³.

Ao mesmo tempo, são preservados os privilégios em determinadas áreas do Estado, que estão claramente desalinhados da realidade do país e da experiência internacional, conforme se observa em estudos como “[OECD Government at Glance, 2021](#)” e o “[Atlas do Estado Brasileiro](#)”, do IPEA. As elites econômicas seguem protegidas da tributação progressiva sobre a riqueza e da concorrência internacional. Os resultados desta nova aventura são cada vez mais claros: não se garantiu a retomada do dinamismo econômico e foram perdidos muitos dos avanços sociais herdados do ciclo anterior. Depois da intensa redução da pobreza monetária e de melhorias sociais diversas, migramos rapidamente para o patamar observado de deterioração social do início dos anos 1980 quando, por exemplo, a pobreza

¹⁴³ O Atlas do Estado Brasileiro fornece os grandes números: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>; Ver, também, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/07/maquina-federal-tem-enxugamento-inedito-de-servidores.shtml>.

atingia 1/3 da população e o acesso à saúde, educação, abastecimento de luz e água, e acesso a moradia e saneamento básico eram fortemente restritos nas populações de baixa renda.

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) foi um marco para o resgate da democracia e para o redirecionamento da ação estatal no sentido da inclusão social e econômica das massas e da universalização de direitos. O seu desmonte representa mais um capítulo da opção nacional pelo atraso. Em nossa marcha acelerada e insensata, desmonta-se a base para a competitividade no século XXI, que é a educação e a ciência; destrói-se o patrimônio ambiental no exato momento em que os problemas associados às mudanças climáticas se agravam; abdica-se do controle estratégico sobre a capacidade de o país manter segurança energética, hídrica e alguma autonomia tecnológica por meio de um processo de privatização de empresas públicas eficientes e de desmonte de capacidades estatais nas mais diversas áreas. Famílias se desestruturam com o desemprego em alta, a queda dos salários reais, a pandemia e a perda adicional de vitalidade da rede de proteção social (Cardoso Jr., 2009).

Não à toa, a confiança da sociedade nos governos e em sua capacidade de realizar boas políticas está em queda no país. O relatório “[Government at Glance 2021](#)” mostra que, em 2020, somente, 36% dos brasileiros confiavam no governo federal, com uma queda em 2 pontos percentuais ante o resultado de 2007. Na média dos países da OCDE a confiança cresceu 6 p.p. neste mesmo período, atingindo 51% da população. A despeito da pandemia, em muitos países de alta renda e desenvolvimento humano, tal índice oscila entre 70% e 85%, com destaque para Finlândia e Noruega.

Ademais, no caso do Brasil, a população confia mais nos servidores públicos de carreira (50%) do que no parlamento, governos em geral e judiciário. É importante observar que houve uma forte deterioração na percepção da qualidade dos serviços públicos quando se comparam os dados de 2010 e de 2020. Houve perda de 7 p.p. na satisfação da população com o sistema de saúde, de 17 p.p. na educação e de 10 p.p. nos serviços jurisdicionais. Se, em 2010, a percepção dos usuários sobre a qualidade dos serviços públicos no Brasil estava mais próxima à média da OCDE; em 2020 tais resultados se distanciaram.

O liberalismo clássico e a sua reinvenção contemporânea jamais se comprometeram com o progresso para toda a população, ou com a democracia das massas. Tais resultados ocorreram em momentos de crise da ordem liberal ou pelo esforço consciente de sociedades que optaram pelo avanço socioeconômico e não pelo atraso. Neste momento, em que o futuro se tornou ainda mais incerto, talvez a única certeza possível é a de que o Brasil tem um enorme passado pela frente. Se ele não for exorcizado, seguiremos perdendo relevância como sociedade e nação.

17

As Nuvens no Horizonte da Economia Global¹⁴⁴

Os Rumos da Economia Global

No final de julho, o [Fundo Monetário Internacional \(FMI\)](#) atualizou sua análise sobre o desempenho recente e as perspectivas da economia global. Para o Fundo, a recuperação econômica não está garantida nem mesmo para os países que avançaram no processo de imunização de suas populações mediante a vacinação. Foi mantida a projeção de abril para o crescimento do produto interno bruto (PIB) global em 2021: +6%. Trata-se, pelo menos até aqui, de uma “recuperação em V”, dada a queda de -3,2% em 2020. Os efeitos econômicos da pandemia só não foram piores em função do [apoio fiscal e monetário maciço](#), especialmente nos países centrais. Nestes, os estímulos totais foram, em média, equivalentes a 25% do PIB, bem maiores do que os verificados nos países emergentes (7% do PIB) e de baixa renda (2% do PIB).

A despeito de manter a projeção geral para o PIB global, o Fundo reduziu em -0,4 p.p. a estimativa de expansão dos países emergentes e em desenvolvimento (PEEDs) e ampliou em +0,5 p.p. a variação esperada na renda dos países avançados. Para algumas economias, as revisões baixistas foram mais intensas: Índia (-3,0 p.p.), conjunto da Ásia em desenvolvimento (-1,1 p.p.), países da ASEAN (-0,6 p.p.), Japão (-0,5 p.p.), China (-0,3 p.p.) e Espanha (-0,2 p.p.). Já as altas mais relevantes foram: EUA (+0,5 p. p.), área do Euro (+0,6 p.p.), América Latina (+1,2 p.p.), Canadá (+1,3 p.p.) e Reino Unido (+1,7 p.p.).

As diferentes perspectivas de curto prazo refletem as divergências nos processos locais de enfrentamento da crise sanitária e de seus efeitos econômicos. Os economistas do FMI estimam que as populações dos países avançados terão uma perda média anual de 2,8% na renda por habitante entre 2020 e 2022, ao se comparar o desempenho corrente com o pré-pandemia. No caso dos PEEDs (com exceção da China) esta perda seria ainda maior: 6,3%. O pior resultado deste segundo conjunto de países refletiria diferenças em termos de ritmo de imunização e de capacidade de implementação de medidas fiscais contracíclicas e discricionárias.

Nos países de alta renda, cerca de 40% da população estava imunizada no final de julho; nos emergentes, 11%; nos de baixa renda, 1,2%; e para o conjunto da população mundial, somente 13,2%. No plano fiscal, as economias avançadas têm planos de expansão de gastos da ordem de US\$ 4,6 trilhões

¹⁴⁴ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 05 de agosto de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/as-nuvens-no-horizonte-da-economia-global/>.

em 2021 e nos anos subsequentes. Já importantes economias emergentes limitaram seus estímulos fiscais ao ano de 2020 e começaram um movimento altista em suas taxas de juros. Os estragos desta combinação só não são maiores, pois a alta nos preços das *commodities* criou uma janela de oportunidades para os países produtores e exportadores de recursos naturais.

Os avanços assimétricos e instáveis da vacinação em nível global podem favorecer o surgimento e a disseminação de variantes mais agressivas do coronavírus. A análise do Fundo sugere que para consolidar a recuperação econômica seria vital atingir um nível de imunização de 40% da população mundial até o final de 2021, e de mais de 60% até metade de 2022. Para tanto, estima-se a necessidade de se investir US\$ 50 bilhões em tratamento e prevenção via vacinação. Ademais, nos próximos meses, pelo menos um bilhão de doses de vacinas teriam de ser compartilhadas pelos países que hoje possuem excedentes de produção e estoque. A prioridade deveria ser dada ao avanço na proteção dos países de renda baixa e média. Aquele valor representa uma pequena fração (1,5%) da perda cumulativa do produto global estimada até 2025: US\$ 4,5 trilhões o que equivale a três economias brasileiras, tomando-se como referência o PIB em dólares correntes de 2020.

A discrepância entre os benefícios de reduzir tais perdas e os custos associados à imunização mais intensa em nível internacional deveria estimular um processo mais ativo de cooperação. Órgãos multilaterais como o FMI, o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde e a Organização Mundial do Comércio estão empreendendo esforços conjuntos para promover a agenda multilateral de [enfrentamento dos problemas sanitários e socioeconômicos derivados da pandemia](#). Prevenção, vacinação e apoio financeiro aos segmentos sociais mais vulneráveis são pontos centrais das iniciativas oficiais, acadêmicas e de organizações não governamentais como a “[Lancet Covid 19 Commission](#)”. Ainda assim, os governos nacionais dos principais poderes globais seguem em atrito, ao passo que suas populações em muitos casos sequer aderem às políticas domésticas de imunização. A racionalidade científica, o autointeresse e o apelo à solidariedade não parecem mobilizar muitos indivíduos e seus governantes.

O Socialismo para os Ricos e o Capitalismo para os Pobres

A pandemia da COVID-19 aprofundou os problemas de esgarçamento do tecido social em muitos países, bem como as desigualdades globais de acesso à proteção social e ao trabalho digno. O recente relatório da OCDE – [“Desigualdade na Riqueza das Famílias e sua Insegurança Financeira”](#) (Julho de 2021) – traz evidências neste sentido para os seus países membros. Suas conclusões principais foram: (i) os 10% mais ricos detém quase a metade do estoque de riqueza, parcela que se ampliou desde 2010; (ii) metade das famílias dos países de alta renda possuem um estoque de riqueza líquida que tende a zero e, portanto, não estão em condições de garantir sua segurança financeira; (iii) em 2018, os 10% mais pobres nestes países estavam com dívidas excessivas e em patamares superiores aos observados antes da crise financeira global (2007-2009); e (iv) no contexto da pandemia, metade das famílias não tinha recursos para sobreviver sem algum tipo de apoio externo, posto que sua poupança líquida não garantia mais do que três semanas de cobertura das despesas.

A Organização Internacional do Trabalho possui uma base de dados ampla sobre o acesso à proteção social em várias dimensões. Em 2019, dos 7,7 bilhões de habitantes do planeta, 47% possuíam acesso a pelo menos um tipo de benefício social e 66% estavam vinculados a algum tipo de programa de saúde. Por decorrência, 4 bilhões de pessoas não tinham qualquer proteção social e 2,6 bilhões não tinham acesso à saúde. Todavia, a distribuição deste acesso é profundamente desigual. Nos países europeus de alta renda, no Canadá, Japão e Oceania, a cobertura das políticas sociais atinge mais de 80% das populações e o acesso à saúde supera 90%. Nos EUA, tais indicadores são um pouco menores e na África vislumbra-se a realidade oposta, com indicadores de 17% e 24%. Os países de renda baixa do Sul e do Sudeste da Ásia e do Oriente Médio apresentam indicadores que oscilam entre 10% e 40%. E na América Latina, há realidades distintas, com coberturas mais extensas na Argentina, Brasil, Uruguai, Chile e México, com níveis próximos dos estadunidenses; e outros, como Bolívia e Paraguai, com uma realidade que se aproxima da África ou do Sul da Ásia.

Este quadro de desigualdade e de fragilidade para a maior parte da humanidade se agravou com a pandemia. O [Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU \(UNDESA\)](#) já havia alertado para o fato de que: “Uma recuperação plena da crise pandêmica não é possível sem que sejam tratados [os temas] da segurança econômica e da redução da desigualdade.” Os dados mais recentes sobre os [“Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030”](#) mostram que, antes da pandemia, 2 bilhões de trabalhadores no mundo tinham vínculos precários e que não garantiam acesso à proteção social. Isso equivalia a 60% das ocupações. Deste contingente, a ONU estima que 1,6 bilhão de pessoas foi negativamente afetada pelo isolamento social e perdeu a capacidade prévia de geração de renda.

Em 2019, 20% dos jovens do mundo não estavam ocupados ou estudando. Não à toa, as projeções correntes indicam a ampliação nos indicadores de desigualdade distributiva em 6% nos países emergentes e em desenvolvimento. A fome e a insegurança alimentar já estavam em alta no mundo desde 2014. Em 2019, 660 milhões de pessoas (8,9% da população global) passavam fome. Em média, no período 2014-2019, o contingente de famintos cresceu em 60 milhões por ano. Já a insegurança alimentar passou de 22,4% dos habitantes do planeta em 2015, para 25,9% em 2019. Antes da pandemia, 2,0 bilhões de pessoas viviam sem saber se o acesso à alimentação estava garantido. Com ela, este quadro piorou dada a queda na renda, a ruptura de cadeias de suprimento e a alta de preços dos alimentos. Pelo menos esse é o cenário vislumbrado pelos pesquisadores do FMI, que sugerem que as cicatrizes deixadas pela pandemia poderão [comprometer a meta de acabar com a fome global até 2030](#).

Um Mundo em Contestação

A realidade adversa descrita anteriormente em muito antecede os desafios postos pela pandemia. Ela é tributária de um processo de longo prazo de adoção de políticas neoliberais, as quais fragilizaram as redes de proteção social e a segurança do trabalho. Nos últimos quarenta anos, a mão visível dos Estados Nacionais protegeu os ricos da tributação e ofereceu padrões favoráveis de regulação. Como costumava dizer Martin Luther King Jr., mesmo antes da chegada de Thatcher e Reagan ao poder, trata-se de garantir “[o socialismo para os ricos e o capitalismo para os pobres](#)”. Na mesma perspectiva, Piketty – “Capital e Ideologia” (2020) – sugeriu que a legitimação deste modelo societal passa pela disseminação da visão de que o sucesso e o fracasso são atributos intrínsecos dos indivíduos.

A ideologia neoliberal prega a meritocracia e destrói os mecanismos sociais de mobilidade ascendente. Incapazes de obter sucesso material ou mesmo de prover a si as condições elementares de sobrevivência física e psíquica nas modernas sociedades de mercado, os indivíduos se tornam presas fáceis dos discursos políticos simplificadores, preconceituosos e violentos. Nestes marcos, poderá ilusória a esperança de que a pandemia daria fim aos [governos “populistas” e, assim, garantiria a renovação das burocracias eficientes e das políticas democráticas](#). O baixo dinamismo econômico e a perda de capacidade estatal em muitos países podem esmagar ainda mais as camadas não proprietárias, renovando o convite à polarização política.

A insegurança dos indivíduos e a instabilidade social são fatores de risco para a economia e a política internacional. Pelo menos é isso o que sugere o Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos (National Intelligence Council, NIC) em suas análises prospectivas. Em 2017, com o título “[Os Paradoxos do Progresso](#)”, o NIC já alertava que, na era das redes sociais e com o avanço das novas tecnologias derivadas da revolução digital e da inteligência artificial, seria possível potencializar

determinadas agendas políticas e identitárias, particularmente as iliberais. As frustrações das populações das economias de alta renda já eram marcantes nos anos que se seguiram à crise financeira global (2007-2009). A queda na renda, a perda de vínculos sólidos e estáveis nos mercados de trabalho e a perspectiva de que o futuro seria ainda mais difícil abriram as portas da radicalização política e o questionamento das instituições tradicionais e das políticas de integração econômica, política e social.

Os desafios de se governar sociedades polarizadas e frustradas seriam cada vez maiores. Para além disso, os problemas securitários, ambientais e econômicos também se revelariam mais complexos. Em todas essas dimensões, a tensão entre a necessidade de maior cooperação internacional e o repúdio das populações locais ao “globalismo” tenderiam a marcar as décadas subsequentes. Em 2021, o NIC manteve esse cenário básico de conflitos e de limitações para se governar nos marcos convencionais.

O “[Tendências Globais 2040 – um mundo mais contestado](#)” analisa quatro forças estruturais a delinear os cenários para as próximas décadas: a demografia, as mudanças climáticas, a evolução da economia global e as inovações tecnológicas. Tais elementos se complementam e se reforçam no contexto da “hiperglobalização”, na medida em que a elevada interconectividade nas mais diversas áreas permite com que choques se propagem com grande velocidade e profundidade nas distintas sociedades.

As várias crises financeiras do passado recente, a pandemia da COVID-19 e os eventos climáticos extremos são exemplos neste sentido. Da mesma forma, as novas tecnologias (robótica, inteligência artificial, genética etc.) estão revolucionando os padrões de produção, de consumo e de disseminação de informações em ritmo e profundidade que dificultam a adaptação de indivíduos e instituições. A insegurança no plano individual e as incertezas coletivas tendem a se exacerbar. Por isso mesmo, afirma-se que:

A key consequence of greater imbalance is greater contestation within communities, states, and the international community. This encompasses rising tensions, division, and competition in societies, states, and at the international level. Many societies are increasingly divided among identity affiliations and at risk of greater fracturing. Relationships between societies and governments will be under persistent strain as states struggle to meet rising demands from populations. As a result, politics within states are likely to grow more volatile and contentious, and no region, ideology, or governance system seems immune or to have the answers. At the international level, the geopolitical environment will be more competitive—shaped by China’s challenge to the United States and Western-led international system. ([NIC – Global Trends 2040](#), p. 3)

Os cenários do NIC e as projeções do FMI reafirmam as dificuldades em coordenar as ações governamentais de contenção dos efeitos sanitários e econômicos da pandemia. A cooperação internacional seria fundamental, posto que isoladamente os países não conseguem conter eventuais desdobramentos negativos da situação corrente. Se esta segue difícil, o mesmo se pode dizer sobre os problemas domésticos em países sistemicamente importantes, como os EUA. A meta colocada pela

administração Biden de vacinar 70% de sua população (com pelo menos uma dose) até 4 de julho não foi atingida. Sobram vacinas e falta confiança de parte da sociedade na ciência, nas instituições e nos governos. De acordo com as estimativas oficiais, 192 milhões de estadunidenses haviam sido contemplados com até uma dose de vacina nos primeiros dias de agosto, o que equivale a pouco menos da metade da população. Já as doses de vacinas distribuídas, neste mesmo período, atingiram pouco mais de 400 milhões. Hoje sobram vacinas, posto que uma parte importante da população se recusa a aderir voluntariamente à vacinação. A média móvel semanal de vacinações passou de [um pico de 3,3 milhões de pessoas, no meio de abril, para 662 mil em 02 de agosto](#).

As divisões políticas do país seguem intensas e ameaçam a própria recuperação econômica. Se metade dos adultos estadunidenses estão totalmente imunizados, os recortes por faixa etária, etnia, região, afiliação política, dentre outros, mostram diferenças importante. Assim, por exemplo, a vacinação em eleitores democratas é quase duas vezes maior do que aquela observada dentre os republicanos. Pessoas mais jovens, de minorias étnico-raciais e de renda baixa também estão menos imunizadas¹⁴⁵.

As divergências crescentes entre os distintos segmentos das sociedades não é um fato isolado do ambiente estadunidenses. Ao redor do mundo, especialmente nos países de alta renda e do Hemisfério Norte, onde é verão, multiplicam-se as manifestações populares contrárias à obrigatoriedade da vacinação, aos “passaportes sanitários” e às medidas de isolamento social e ou de prevenção, como o [uso de máscaras](#).

Como sugere o NIC, vivemos em um mundo em crescente contestação. A pandemia é somente um dos desafios coletivos que colocarão governos e sociedades à prova. As mudanças climáticas, as futuras crises financeiras e as novas rupturas sociais derivadas das transformações econômicas e tecnológicas em curso tenderão a aprofundar o sentimento de insegurança das pessoas comuns. O que os estrategistas do NIC não destacam é que a menor capacidade em construir soluções coletivas para os problemas reais do mundo contemporâneo é um claro legado da era neoliberal. Esta se caracterizou por construir políticas públicas que protegem os interesses dos ricos em detrimento do conjunto das sociedades.

¹⁴⁵ Ver: <https://www.vox.com/22587443/covid-19-vaccine-refusal-hesitancy-variant-delta-cases-rate>; <https://www.wsj.com/articles/divided-we-stand-against-the-newest-covid-19-threat-11627912286>; <https://www.nytimes.com/2021/07/30/us/politics/vaccines-biden-republicans.html>.

18

Xi Jinping e os Ricos¹⁴⁶

Pobresa não é socialismo. Enriquecer é glorioso. Deng Xiaoping

Xi e os Ricos

No mais recente encontro do Comitê Central de Assuntos Econômicos e Financeiros do Partido Comunista da China (PCC), presidido por Xi, discutiu-se a necessidade de “... regular as rendas excessivamente altas e encorajar as grandes empresas a darem maior retorno à sociedade”¹⁴⁷. Em alusão à uma das frases célebres de Deng Xiaoping, se no início das reformas pró-mercado aceitava-se que “alguns ficarão ricos primeiro”, agora há uma nova diretriz: “prosperidade para todos”.

É crescente a pressão do governo chinês sobre os ricos e, especial, os titãs das empresas de alta tecnologia. No final do ano passado, o polêmico e midiático Jack Ma, dono da Alibaba e da fintech Ant Group, passou a criticar a regulação financeira chinesa, considerada “excessiva” por ele. A reação governamental foi imediata e incisiva: suspendeu-se a oferta pública inicial de ações da Ant Group, uma operação que estimava arrecadar US\$ 37 bilhões.

Em julho de 2021, as duas maiores empresas chinesas de tecnologia, Alibaba e Tencent, entraram na mira da autoridade chinesa antimonopólio e estão sob estrita auditoria. Da mesma forma, empresas privadas do setor educacional, que administram serviços online, foram proibidas de captar recursos nos mercados de capitais¹⁴⁸. A Didi Chuxing, que controla o Uber chinês, dentre outros serviços, sofreu sanções por insistir no processo de abertura de capital na Bolsa de Nova Iorque em um momento onde há sinais de que os conflitos geopolíticos estão atrapalhando a atuação das empresas chinesas no mercado de capitais dos Estados Unidos (EUA).

No final do governo Trump foi introduzida uma nova legislação (Holding Foreign Companies Accountable Act) que obriga as empresas listadas em bolsas de valores estadunidenses a se submeterem a processos mais estritos de auditoria. Aparentemente, as empresas chinesas eram os seus alvos principais. [Em maio de 2021, havia 248 empresas listadas no mercado de capitais dos EUA](#) (NASDAQ,

¹⁴⁶ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 24 de agosto de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/xi-jinping-e-os-ricos/>.

¹⁴⁷ Ver: Financial Times (18/08/2021) “China’s Xi calls for wealth redistribution and clampdown on high incomes” (<https://www.ft.com/content/87c3aa02-f970-48c8-b795-82768c9f7634>); <https://www.reuters.com/breakingviews/xis-wealth-redistribution-push-starts-with-stick-2021-08-18/>; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-18/xi-seeks-common-prosperity-while-curbing-china-financial-risks>.

¹⁴⁸ Ver: <https://edition.cnn.com/2021/07/26/investing/china-education-crackdown-intl-hnk/index.html>; <https://edition.cnn.com/2021/07/26/investing/china-education-crackdown-intl-hnk/index.html>.

New York Stock Exchange e NYSE American) com uma capitalização de US\$ 2,1 trilhões. Do ponto de vista do PCC, essa legislação permitiria acesso dos reguladores estadunidenses aos dados estratégicos das suas [grandes corporações](#). Para os chineses tal regra extrapola os limites usuais da verificação da situação contábil, patrimonial e dos eventuais riscos do negócio.

Os investidores estrangeiros reagiram fortemente às tensões geopolíticas entre EUA e China e às novas medidas regulatórias. Nas últimas semanas o movimento de venda de ações de empresas chinesas listadas nos EUA se intensificou. Por exemplo, o NASDAQ Golden Dragon China Index já acumula queda de 30% desde fevereiro. No auge das tensões, em julho, este índice, que agrega as 98 maiores empresas de tecnologia listadas, apresentou queda de 15% em um par de dias, no maior movimento baixista desde a crise financeira de 2008. Ao longo de 2021, houve uma perda no [valor de mercado das empresas chinesas estimada em US\\$ 1 trilhão](#). Todavia, a queda no valor nocional da riqueza mobiliária não se traduz, necessariamente, em mais renda e patrimônio para os cidadãos comuns. A “prosperidade para todos” não se produzirá sem que mecanismos fiscais mais robustos sejam utilizados.

O “[Global Wealth Report 2021](#)” do Credit Suisse nos informa que, nos últimos 20 anos, a participação dos 1% mais ricos na riqueza chinesa passou de 21% para 31%. Em termos de distribuição do número de milionários no mundo, a China responde por 11% deste universo, ficando atrás apenas dos EUA (40%). Esta proporção se reproduz em outra base de informações: a lista da Forbes dos 1000 bilionários do mundo, onde o gigante asiático aparece com 142 bilionários, ante os 358 dos EUA.

A maior tributação dos ricos e a redistribuição destes recursos em serviços públicos e, também, por mecanismos diretos de transferência de renda, são políticas historicamente utilizadas para atenuar os desequilíbrios distributivos. Há sinais de que o governo avançará em áreas como o aumento nos impostos corporativos de setores de tecnologia – dos atuais 10% para os 25% usuais aos demais setores – e a tributação do patrimônio imobiliário. A introdução de impostos fortemente progressivos neste segmento poderia conter parte da especulação altista no valor dos imóveis, além de gerar receitas adicionais para financiar as políticas públicas de inclusão.

A pressão do governo chinês sobre as empresas de alta tecnologia não é um fato isolado¹⁴⁹. Recentemente, o presidente dos EUA manifestou seu desconforto com o excesso de poder das *Big Tech*. Para além de palavras ele deu dois passos claros nesta direção: nomeou Lina Khan, professora da Columbia Law School e crítica dos grandes monopólios, para chefiar a agência federal de proteção dos consumidores (Federal Trade Commission); encaminhou uma medida que reduz o poder das grandes

¹⁴⁹ Ver: <https://foreignpolicy.com/2021/08/11/artificial-intelligence-big-tech-regulation-monopoly-antitrust-google-apple-amazon-facebook/>; <https://www.reuters.com/business/finance/financial-regulators-urgently-need-get-grip-big-tech-bis-2021-08-02/>; <https://www.theguardian.com/technology/2021/aug/01/big-techs-big-week-blade-runner-future-amazon-google-apple-microsoft>.

empresas em reter seus funcionários mais qualificados por meio de cláusulas contratuais restritivas; e aprovou um decreto que visa estimular a competição e, assim, restringir práticas monopólicas¹⁵⁰. Adicionalmente, a administração Trump propôs o aumento de impostos para as empresas e as pessoas de alta renda. [Na Europa](#), as companhias da Gig Economy também têm sido forçadas a pagar mais impostos nos mercados de destino da prestação de serviços, bem como são alvos de medidas antimonopólio.

Na China, o desafio regulatório que se impõe ao Partido Comunista e suas lideranças é o de manter firmes a estabilidade e o controle de quatro pilares estratégicos: o sistema bancário, a regulação antimonopólio, a segurança dos dados e a [equidade social](#). Diferentemente do que se passa nas demais potências ocidentais, o poder econômico não define, em última instância, os rumos políticos do país. Ao contrário, ele se subordina aos ditames emanados pelo PCC. A China consegue ser uma economia dinâmica e internacionalizada, que se consolidou como um poder global nos marcos do capitalismo. Todavia, ela não se enquadra nos moldes ocidentais da política liberal ou das relações entre empresas e governos.

Empresários bilionários que comandam conglomerados internacionalizados, como Jack Ma, podem ter se esquecido das lições históricas do processo de modernização da China. Por isso mesmo, o PCC de Xi está relembando os limites toleráveis para o ativismo social e político dos ricos. Ao mimetizarem seus congêneres ocidentais, ostentando sua riqueza e propagando ideias libertárias, os titãs chineses da alta tecnologia ultrapassaram uma barreira considerada inaceitável pelos líderes comunistas. Desde que Deng Xiaoping assumiu o leme dos destinos da nação, o pragmatismo do PCC foi particularmente generoso no estímulo à livre iniciativa dos empreendedores privados. Porém, em nenhum momento flertou seriamente com o apoio às liberdades políticas e individuais ou com a quebra do seu monopólio de poder.

Enriquecer é glorioso, mas

Deng Xiaoping foi o principal líder da segunda revolução chinesa. A primeira, conduzida por Mao Zedong, permitiu a chegada dos comunistas ao poder. A retomada da soberania do país, após o “século de humilhações”, tornou-se um legado político recorrentemente celebrado. Ao proclamar que o [“povo chinês se levantou”](#), Mao criou o slogan síntese para o longo esforço da China em retomar o

¹⁵⁰ Ver: “Executive Order on Promoting Competition in the American Economy” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/09/fact-sheet-executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>; <https://fortune.com/2021/07/13/biden-finds-an-ally-against-big-tech/>; <https://fortune.com/2021/07/07/biden-executive-order-workers-employers-ftc/>; <https://www.forbes.com/sites/stevedenning/2021/07/11/why-bidens-attack-on-big-tech-is-misguided/?sh=76a88f1061e0>.

controle do seu território e, mais importante, do seu destino. Mais controversos foram os resultados econômicos do processo de coletivização forçada, dos impulsos centralizadores e estatizantes, e do fervor revolucionário derivado da sua Revolução Cultural (Fairbank; Goldman, 2006; Spence, 2012; Yang Jisheng et al., 2021).

A era Mao permitiu à China tornar-se uma potência nuclear e, ademais, estabeleceu fundamentos sociais e produtivos que contribuíram para o posterior embarque no mais dinâmico processo de modernização já realizado na história contemporânea. Porém, ela também dificultou o avanço em áreas estratégicas, particularmente na incorporação de práticas gerenciais e de inovações tecnológicas capazes de dar sustentação a trajetórias mais robustas de crescimento econômico. Para superar o atraso relativo do país e os conflitos políticos exacerbados, Deng promoveu as “Quatro Grandes Modernizações” (agricultura, indústria, defesa, ciência e tecnologia), estabilizou o processo interno de governança e de sucessão de poder no PCC e abraçou a globalização.

O sucesso econômico da China é inequívoco. Nas últimas quatro décadas, a sua renda *per capita* cresceu, em média, 8,5% a.a., bem acima dos 4,6% a.a. registrados entre 1950 e 1979¹⁵¹. O país tornou-se a maior economia global em paridade poder de compra, e a segunda maior em dólares correntes. O gigante asiático é o principal *player* no comércio internacional, o segundo maior investidor em pesquisa e inovação e possui o maior estoque de capital do mundo, vale dizer, o valor monetário estimado de sua infraestrutura física (prédios comerciais e residenciais, fábricas, estradas, portos, aeroportos etc.). Sob o comando do PCC, o “Império do Meio” consolidou-se como uma potência militar e espacial e tem uma estratégia ativa de internacionalização de sua moeda, de suas empresas e de seus investimentos. A “Nova Rota da Seda” ([Belt and Road Initiative](#)) é a sua mais recente iniciativa para a construção de bases materiais e institucionais que a consolidem como a potência líder do continente euroasiático e, possivelmente, um poder global capaz de se ombrear os EUA.

O pragmatismo e a capacidade de se adaptar às distintas conjunturas têm sido marcas importantes dos sucessivos líderes chineses da era pós-Mao. Deng Xiaoping foi particularmente prolífico na introdução ideias-força que sintetizam esta perspectiva. Suas analogias e frases simbólicas resistem ao teste do tempo¹⁵² e ainda podem ser utilizadas no esforço de decifrar o enigma chinês. São exemplos neste sentido expressões como: “Não importa se o gato é branco ou preto; enquanto ele caçar o rato será um bom gato”; “Busque a verdade nos fatos”; “Atravesse o rio sentindo as pedras”, “Mantenha a calma e seja discreto. Nunca assuma a liderança – mas tente fazer algo grande”, dentre outras. Como a liderança de Deng e dos sucessores por ele indicados, a ênfase na construção de capacidades tecnológicas

¹⁵¹ Estimativas dos autores com base nos dados do “[The Conference Board Total Economy Database](#)” (July, 2020) em dólares constantes (metodologia EKS a preços de 2019).

¹⁵² Ver: Ezra F. Vogel “Deng Xiaoping and the Transformation of China” (2011); e <https://quotes.thefamouspeople.com/deng-xiaoping-4263.php>.

e produtivas internas por meio da maior integração com os circuitos mercantis internacionais se deu de forma intensa e contínua. As disputas ideológicas internas ao Partido, e a conseqüente busca por controle integral das iniciativas individuais, foram colocadas em um plano secundário. Passou-se a estimular a inovação, o progresso material e o uso dos mais distintos mecanismos de mercado para alicerçar o “rejuvenescimento da nação” (McGregor, 2010; Kissinger, 2011; Economy, 2018; Saich, 2021).

Para a decepção das principais potências ocidentais¹⁵³, a modernização econômica não se traduziu de forma direta ou automática em reconfiguração política doméstica. A China não se transformou em uma democracia liberal e o PCC segue ditando os rumos da ascensão nacional. Ao comemorar seu centenário, os líderes comunistas reafirmaram ser indissolúvel o destino do povo, da nação e do partido. Xi Jinping¹⁵⁴ deixou isso claro no seu discurso de celebração:

Through tenacious struggle, the Party and the Chinese people showed the world that the Chinese people had stood up, and that the time in which the Chinese nation could be bullied and abused by others was gone forever... (and) that by pursuing reform and opening up, a crucial move in making China what it is today, China had caught up with the times in great strides. (Xi Jinping, [Discurso no Centenário do Partido Comunista da China, 01/07/2021](#)).

Com Xi a musculatura do Estado e do Partido voltou a se fortalecer. Se, nos países avançados do Ocidente, percebe-se o predomínio dos interesses das elites econômicas e políticas em detrimento do bem-estar do conjunto da sociedade, na China, o Partido Comunista não parece disposto a compartilhar o controle sobre as formas de uso da riqueza social ou das informações geradas com as novas tecnologias

¹⁵³ A administração Trump foi particularmente clara ao enunciar a perspectiva estadunidense: “Since the United States and the People’s Republic of China (PRC) established diplomatic relations in 1979, United States policy toward the PRC was largely premised on a hope that deepening engagement would spur fundamental economic and political opening in the PRC and lead to its emergence as a constructive and responsible global stakeholder, with a more open society. More than 40 years later, it has become evident that this approach underestimated the will of the Chinese Communist Party (CCP) to constrain the scope of economic and political reform in China. Over the past two decades, reforms have slowed, stalled, or reversed. The PRC’s rapid economic development and increased engagement with the world did not lead to convergence with the citizen-centric, free and open order as the United States had hoped. The CCP has chosen instead to exploit the free and open rules-based order and attempt to reshape the international system in its favor. Beijing openly acknowledges that it seeks to transform the international order to align with CCP interests and ideology. The CCP’s expanding use of economic, political, and military power to compel acquiescence from nation states harms vital American interests and undermines the sovereignty and dignity of countries and individuals around the world.” (U.S. Strategic Approach to the People’s Republic of China, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>).

¹⁵⁴ Ver: http://www.xinhuanet.com/english/special/2021-07/01/c_1310038244.htm. De forma mais enfática, é possível destacar a seguinte passagem de Xi: “We must uphold the firm leadership of the Party. China’s success hinges on the Party. The more than 180-year-long modern history of the Chinese nation, the 100-year-long history of the Party, and the more than 70-year-long history of the People’s Republic of China all provide ample evidence that without the Communist Party of China, there would be no new China and no national rejuvenation. The Party was chosen by history and the people. The leadership of the Party is the defining feature of socialism with Chinese characteristics and constitutes the greatest strength of this system. It is the foundation and lifeblood of the Party and the country, and the crux upon which the interests and wellbeing of all Chinese people depend. On the journey ahead, we must uphold the Party’s overall leadership and continue to enhance its leadership. We must be deeply conscious of the need to maintain political integrity, think in big-picture terms, follow the leadership core, and keep in alignment with the central Party leadership. We must stay confident in the path, theory, system, and culture of socialism with Chinese characteristics. We must uphold the core position of the General Secretary on the Party Central Committee and in the Party as a whole, and uphold the Central Committee’s authority and its centralized, unified leadership. Bearing in mind the country’s most fundamental interests, we must enhance the Party’s capacity to conduct sound, democratic, and law-based governance, and ensure that it fully exerts its core role in providing overall leadership and coordinating the efforts of all sides.”

digitais e a Inteligência Artificial. Os seus líderes não almejam transformar o país em uma democracia liberal ou em uma plutocracia.

A concentração excessiva não será tolerada

Nos últimos meses, o governo chinês tem sido particularmente ativo na regulação de alguns setores econômicos, particularmente os segmentos de alta tecnologia. O sucesso do país permitiu a emergência de grandes conglomerados (estatais ou privados), que já estão entre os maiores do mundo. Em 2020, a China possuía 124 empresas na lista das 500 maiores da Fortune, contra as 10 empresas existentes na lista de 2000. A China já ultrapassou os EUA neste aspecto do *ranking*. Em termos de participação relativa neste universo de grandes corporações, as chinesas detêm 37% dos ativos e 8% do faturamento; já as estadunidenses possuem 33% e 10%, respectivamente. No caso da China, há o claro predomínio das grandes estatais, com participações superiores a $\frac{3}{4}$ dos respectivos agregados (número de empresas, ativos e receitas). Tais empresas são governadas por uma lógica que transcende a busca de valorizar o retorno para os acionistas no curto prazo. Elas buscam garantir acesso a matérias-primas estratégicas e mercados consumidores, bem como funcionam como alavancas da política de internacionalização do país¹⁵⁵ (Shambaugh, 2020). Já no rol das “privadas chinesas” há conglomerados que se transformaram e líderes globais em setores intensivos em tecnologia, como a Alibaba, Baidu, Huawei, Lenovo, Tencent, Xiaomi, dentre outras.

Xi não parece estar disposto a embarcar em uma nova “Revolução Cultural”. Perseguir os ricos e as grandes empresas privadas, particularmente as de alta tecnologia, poderia minar os ganhos de produtividade e, com isso, o sucesso econômico do país. O que se está desenhando é um novo arranjo de convívio entre o Partido e os ricos. Estes deverão entender que não estão autorizados a se envolver na política ou a criticar o Estado. Enriquecer e pagar impostos, inovar e gerar dinamismo, são iniciativas bem-vindas. Bloquear a emergência de novas empresas ou influenciar na definição das políticas públicas não são situações toleráveis (Saich, 2021; Shambaugh, 2021; Doshi, 2021)¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Ver: <https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/biggest-not-strongest-chinas-place-fortune-global-500>; <https://logs.worldbank.org/eastasiapacific/state-owned-enterprises-in-china-how-big-are-they>.

¹⁵⁶ Assim: “The increase in regulation can bring some benefits to the Chinese corporate world as some sectors are very unregulated,” said Steve Tsang, director of the SOAS China Institute at the SOAS University of London. ‘But the increase in control also signals to the private entrepreneurs that they must now watch their steps more carefully and bring their businesses in line with Party guidelines or leadership.’ Opper, of Bocconi University, cited similar concerns, adding that Beijing’s decision to target specific companies may not be ‘the most effective policy response.’ She suggested that progressive taxation and education support for the poor could more successfully combat inequality.” (<https://www.wlfi.com/content/national/575015402.html>). Ver também: <https://www.wired.com/story/china-cracks-down-tech-giants-sound-familiar/>; <https://www.cnbc.com/2021/08/12/chinas-tech-giants-generate-billions-but-squeezed-small-businesses.html>.

Ao invés de perseguir as elites com o intuito de destruir “as velhas ideias, hábitos, culturas e costumes” na linha maoísta (“Esmagar os quatro velhos”), Xi sinaliza que a riqueza privada precisa se justificar socialmente. O Estado (e o Partido) não pretende ter o monopólio sobre a geração da riqueza, mas segue firme com o intuito de manter as rédeas curtas no controle do seu uso e na gestão das informações e do poder.

19

Os Ricos e a Renda Básica Universal¹⁵⁷

There's class warfare, all right, but it's my class, the rich class, that's making war, and we're winning. [Warren Buffet](#)

[Elon Musk](#), o segundo homem mais rico do planeta, com um patrimônio de US\$ 186 bilhões, declarou recentemente ser necessário desenvolver programas de renda básica universal (RBU). Ao apresentar o protótipo do robô Tesla em formato humanoide, Musk sugeriu que, no longo prazo, a robotização e a inteligência artificial tornarão o [trabalho físico uma “opção”](#). Não é a primeira vez que ele faz esse tipo de afirmação. Há cinco anos, [Musk disse que](#) “os robôs vão tirar os seus empregos; e os governos pagarão os seus salários”.

A mesma linha de raciocínio foi utilizada, em 2017, por [Mark Zuckerberg](#) (Facebook), que defendeu a RBU em discurso de formatura na Universidade de Harvard. Outras lideranças empresariais influentes vislumbram cenários onde as novas tecnologias gerarão impactos disruptivos sobre o mercado de trabalho e a sociedade como um todo. A perspectiva de que a geração líquida de empregos seja insuficiente no âmbito da revolução digital motiva tal apoio por parte dos midas da *Gig Economy* e bilionários da lista Forbes, tais como¹⁵⁸: Bill Gates (Microsoft), Chris Hughes (Facebook, Jumo), Jack Dorsey (Twitter), Richard Branson (Virgin Group), Stewart Butterfield (Slack e Flickr), Sam Altman (Y Combinator e OpenAI), Peter Diamandis (X Prize Foundation, Zero Gravity Corporation), dentre outros.

[A RBU é uma política de transferência de renda](#) que apresenta cinco características básicas: é **universal**, pois visa ao conjunto da população e não somente a um público alvo; é **incondicional**, na medida em que não exige nenhum tipo de contrapartida pelas(os) beneficiárias(os); é **periódica**, **individual** e **paga em dinheiro**, ou seja, há liberdade plena no uso dos recursos para aquelas finalidades desejadas por quem a recebe. A utilização de modelos de RBU ganhou ímpeto nos últimos anos, especialmente a partir dos efeitos disruptivos da crise financeira global (2007 - 2009) e da pandemia da COVID-19. Há experiências em países de alta renda (Canadá, Finlândia, Alemanha, Espanha, Estados Unidos) e em países em desenvolvimento (por exemplo, Quênia, Índia, Mongólia, Namíbia). Tais iniciativas já fornecem subsídios para avaliar seus efeitos e fontes de financiamento. Neste último caso,

¹⁵⁷ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 06 de setembro de 2021:

<https://www.ufrgs.br/fce/os-ricos-e-a-renda-basica-universal/>.

¹⁵⁸ Ver: <https://www.cnbc.com/2017/12/27/what-billionaires-say-about-universal-basic-income-in-2017.html>;

<https://finance.yahoo.com/news/why-believe-universal-basic-income-110034651.html>;

<https://www.technologyreview.com/2021/05/07/1024674/ubi-guaranteed-income-pandemic/>

observa-se o uso de meios tradicionais (fundos públicos com uso de recursos da exploração de petróleo e outros, realocação de fundos já existentes) e [modalidades inovadoras](#) (dividendos da taxaço da poluição, do uso de dados da internet e de redes sociais etc.).

Os programas já implementados apresentam alcance limitado em termos geográficos e temporais, ao contrário de outras políticas de subsídios e transferências diretas de renda, como o Programa Bolsa Família no Brasil, que não têm um caráter universal, mas atingem parcelas ampliadas das respectivas populações nacionais. Em alguns casos, como no Estado do Alasca (EUA), toda a população residente – e que não tenha condenações criminais – é beneficiária da RBU. Esta foi aprovada por emenda constitucional e é financiada por meio do “Alaska Permanent Fund Corporation”, que é um fundo intergeracional que utiliza recursos da exploração de petróleo.

[Em outros modelos, como o da Finlândia](#), a RBU tem um caráter experimental. No caso finlandês, por exemplo, 2.000 pessoas foram beneficiadas com um programa de RBU que transferiu €560 por mês entre 2017 e 2018. Este grupo amostral foi estudado em comparação com um grupo controle. Observou-se que, a despeito do senso comum e dos preconceitos previamente estabelecidos, os beneficiários do programa não deixaram de buscar formas de inserção no mercado de trabalho. Por um lado, não foram constatadas diferenças estatisticamente significativas entre os dois grupos no que tange à disposição para trabalhar e os resultados concretos em obtenção de ocupações (que oscilou de 18% a 27% dos beneficiários) durante o período de avaliação do programa. Por outro lado, quem recebeu a RBU logrou melhores resultados em termos de bem-estar e segurança financeira.

A ameaça à estabilidade social e política em sociedades maduras deixou de ser uma especulação. O avanço de movimentos antiliberais em meio ao desemprego estrutural, a queda nos salários reais, as desigualdades crescentes e a radicalização política têm sido fortes o suficiente para perturbar o sono dos ricos.

Os Robôs vão roubar o seu emprego?

As pesquisas acadêmicas mais recentes e as consultorias internacionais sugerem¹⁵⁹ que a crescente automação da produção industrial e a introdução de inovações ainda mais radicais em áreas como inteligência artificial, robótica e demais tecnologias digitais tendem a limitar a criação líquida de empregos, particularmente nas atividades que exijam conhecimento técnico não especializado.

Em 2013, [um estudo realizado em Oxford](#)¹⁶⁰ tornou-se um marco neste debate. Frey e Osborne projetaram que 47% dos empregos então existentes nos EUA seriam fortemente afetados pela revolução digital. O risco de pessoas serem substituídas pela automação digital foi estimado em mais de 70%. Estimativas posteriores, compiladas por um recente estudo da [área de pesquisa do Parlamento Europeu](#), apontam distintos cenários e impactos destas novas tecnologias. Há divergências sobre a existência de ganhos líquidos positivos entre a criação de novas ocupações e a destruição das que se tornarão redundantes. As únicas certezas são que tal processo será mais profundo e rápido do que os já experimentados quando da disseminação de tecnologias poupadoras de trabalho. E, ademais, que os esforços sociais de adaptação serão mais complexos e abrangentes.

A [PwC](#) estima que a revolução da inteligência artificial pode acrescentar US\$ 15,7 trilhões ao PIB global até 2030, o que abriria oportunidades para várias empresas localizadas em setores de alta tecnologia. Todavia, tais ganhos não se distribuiriam equilibradamente entre os países e para o conjunto das suas respectivas sociedades. China e EUA estariam entre os principais vencedores desta corrida tecnológica, cujos benefícios em termos de incrementos de produtividade seriam particularmente maiores no comércio varejista, nos serviços médicos e no setor financeiro. Por isso, ocupações nestes segmentos, mesmo em atividades que hoje pressupõem formações em nível superior, seriam mais atingidas.

Perspectivas otimistas, como a do World Economic Forum (WEF) ([Future of Jobs 2020](#)), sugerem que, até 2025, 85 milhões de postos de trabalhos serão destruídos, ao passo que 97 milhões de novas ocupações seriam criadas pelas novas tecnologias. Todavia, não fica claro como se dará a migração de pessoas que estavam previamente adaptadas e ocupadas, e que perderão seus empregos, para a situação de aproveitamento das novas oportunidades. Neste e em relatórios anteriores do WEF, fica evidenciado que as ocupações típicas das classes médias tendem a ser dizimadas.

¹⁵⁹ Ver: <https://www.oecd.org/future-of-work/>; <https://www.economist.com/special-report/2021-04-10>; <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/focus/technology-and-the-future-of-work.html>; <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work>.

¹⁶⁰ Ver: Frey, C.B. and Osborne, M., 2013. The Future of Employment. How Susceptible Are Jobs to Computerisation? Oxford. Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology.

A visão tradicional de que a automação só atingiria empregos em setores caracterizados pelo trabalho repetitivo e menos qualificado parece não se aplicar à nova onda de inovações. Agora é a vez dos segmentos antes considerados estáveis experimentarem o desiderato sugerido pelo historiador Yuval Harari. Em seu “Homo Deus: A Brief History of Tomorrow” (2015), Harari sugere que as classes baixas e médias poderão descobrir que há algo pior para o trabalhador do que ser explorado: não ter mais quem se interesse por explorá-lo.

[Acemoglu e Restrepo](#) (2021) estimaram que, nas últimas quatro décadas, entre 50% e 70% das mudanças na estrutura de remuneração dos EUA se deveram à automação, controlados demais fatores intervenientes neste fenômeno. Para estes autores, a automação é o fator predominante para explicar a diferença crescente entre os padrões de remuneração da economia estadunidense. Eles identificaram queda real (ajustada pela inflação) de até 15% nos segmentos menos qualificados da força de trabalho. [Korinek e Stiglitz](#) (2021) nos ajudam a compreender tal fenômeno. Para eles as inovações em curso são viesadas a favor de ocupações marcadas por especialização em conhecimentos técnicos e tecnológicos.

As inovações da revolução digital criarão novas formas de ocupação, mas eliminarão outras em velocidade potencialmente maior. Se essa tendência prevalecer, o esforço de qualificação e de adaptação da força de trabalho tenderá a ser maior do que em outros episódios de transformações tecnológicas e produtivas radicais. Para Korinek e Stiglitz, o poder público terá a missão de potencializar os ganhos das inovações e de minimizar riscos associados ao desemprego estrutural. As políticas deverão ser amplas e coordenadas em áreas como educação, investimentos públicos em novas infraestruturas, assistência social, etc. Dentre os instrumentos a serem utilizados para compensar desequilíbrios no mercado de trabalho e na distribuição de renda, eles defendem o uso da RBU.

Do ponto de vista histórico, os ciclos passados de disseminação de inovações tecnológicas, nas assim-chamadas revoluções industriais, destruíram determinados tipos de ocupação, mas criaram outras, sendo o resultado líquido claramente positivo em termos de criação líquida de ocupações¹⁶¹. Como demonstram Korinek e Stiglitz, no passado tais inovações contribuíram para a redução das desigualdades, na medida em que a dinâmica combinada de urbanização e de industrialização gerou inúmeras oportunidades de absorção de mão de obra com menor escolaridade. No contexto de disseminação de direitos sociais e de políticas de inclusão nas áreas de educação, saúde, seguridade social, previdência, etc., foi possível criar uma vasta camada de segmentos de trabalhadores sem nível de educação superior e que usufruíam de bons salários e de condições gerais de vida que melhoravam a cada nova geração.

¹⁶¹ Ver: (i) The World Development Report (WDR) 2019: The Changing Nature of Work, 2019 (<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>); e (ii) <https://reshapingproductivity.economist.com/>.

A Renda Básica Universal: um consenso perigoso?

As raízes históricas e políticas da RBU antecedem em muito os dilemas atuais. [Ungo Gentilini e seus coautores](#) (2020) apontam que o primeiro trabalho que defendeu a ação estatal para aliviar a pobreza por meio de transferência de renda foi feito por Juan Luis Vives, em 1525 (“[De pauperum subventionem. Sive de humanis necessitatibus libri II](#)”). Vives, filósofo e professor de Oxford, viveu seus últimos anos na cidade belga de Bruges. Lá ele testemunhou os efeitos do cercamento das terras comuns sobre a ordem social. A migração forçada e a pobreza urbana, frutos daquele processo, o inspiraram na defesa do uso de recursos do Tesouro local para financiar o alívio da pobreza. O seu trabalho acabou por influenciar as primeiras leis de amparo à pobreza na Inglaterra (“[British Old Poor Law, 1601](#)”).

Thomas Paine (“[Agrarian Justice](#)”, 1797) propugnava o pagamento de um montante fixo de renda para todos os cidadãos adultos. Já o socialista belga Joseph Charlier (“[Solution du Problème Social ou Constitution Humanitaire](#)”, 1848) apostava na mesma estratégia, que seria financiada pela tributação da propriedade rural. A garantia de renda mínima foi defendida por movimentos da defesa dos direitos civis nos Estados Unidos a partir da década de 1960, tanto por lideranças das comunidades afrodescendentes, notoriamente por Martin Luther King Jr. e James Boggs, quanto pelo emergente movimento feminista. Além do trabalho de Ungo Gentillinni no Banco Mundial, Juliana Bidadanure (2021), professora de Filosofia e Política da Universidade de Stanford, analisou a evolução das ideias de justiça e de igualdade, bem como das políticas estruturadas para promovê-las. Ela demonstra que a RBU se coaduna com as mais diversas tradições filosóficas, políticas e econômicas.

James Meade (1964), um dos herdeiros intelectuais de John Maynard Keynes, e ganhador do Prêmio Nobel em Economia, passou a indicar, já nos anos 1930, a necessidade de redistribuir a riqueza, que é gerada socialmente e entre as distintas gerações, por meio do pagamento de “dividendos sociais”. Meade denominou este mecanismo de “renda cidadã”. Ideia semelhante foi adotada e aprimorada por Anthony Atkinson (2015), um ex-aluno de Meade. Atkinson chamou o seu modelo de RBU de “renda de participação”. Esta, por sua vez, deveria complementar (e não substituir) os benefícios sociais já existentes¹⁶². Thomas Piketty (2014, 2020), que trabalhou com Atkinson, elabora suas políticas de inclusão no mundo contemporâneo a partir da mesma perspectiva: manutenção dos ganhos associados ao processo de inclusão do século XX, com introdução de [mecanismos mais robustos para a distribuição da propriedade no conjunto da sociedade](#).

¹⁶² Ver os seguintes trabalhos de Atkinson: “James Meade’s Vision: Full Employment and Social Justice,” *National Institute Economic Review*, Vol. 157, No. 2, pp. 90-6, 1996; *Inequality: What can be Done?* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015).

Se a inclusão social por meio do ativismo estatal e da redistribuição da riqueza estava no centro das propostas de matiz socialdemocrata, a tradição neoliberal concebeu a sua própria versão na forma de “imposto de renda negativo (IRN)”¹⁶³. Idealizado por [Milton Friedman](#) (1962), um dos economistas mais importantes de sua geração e que ganhou o prêmio Nobel de Economia em 1976, um ano antes do que James Meade, o IRN seria uma alternativa para reduzir a interferência do Estado na sociedade.

Para libertários como Friedman e Hayek, o Estado de Bem-Estar Social era tão perigoso, se não mais, do que o socialismo soviético. Isso porquê, nas décadas que se seguiram à crise de 1929 e, principalmente, à Segunda Guerra Mundial, criou-se um consenso de que o Estado teria o dever de estabilizar o ciclo econômico, garantir o pleno emprego e ampliar direitos sociais e oportunidades. Por decorrência, novas agências governamentais e instrumentos de política econômica e social foram desenvolvidos. A máquina pública cresceu em diversidade, complexidade e passou a exigir um leque amplo e qualificado de servidores. Os gastos públicos subiram, assim como a necessidade de financiamento por meio de novas formas de impostos.

Os libertários¹⁶⁴ argumentam que as boas intenções de se promover justiça social através do Estado acabariam por gerar o efeito contrário, ou seja: reduziriam os espaços de autonomia dos indivíduos, os incentivos para inovar e trabalhar e, assim, a eficiência do sistema econômico. O IRN seria uma solução menos pior, pois não dependeria de uma estrutura estatal ampliada. Bastaria definir um nível de renda adequado à sobrevivência de indivíduos e, para pessoas que não atingirem tal patamar, devolver a diferença entre a renda corrente e a ideal. Ao invés de “pagar impostos” os mais pobres receberiam um benefício direto do Estado. O uso desses recursos seria livremente determinado pelos indivíduos. Com isso, o poder público não seria mais obrigado a prover diretamente bens e serviços como educação, saúde, seguridade, moradia, etc. A mercantilização completa da vida estaria garantida neste arranjo de IRN.

Difícilmente políticas como a RBU ou o IRN seriam capazes de garantir estabilidade social nas próximas décadas, sem que as mesmas se ancorem na manutenção da oferta pública, universal e gratuita de outros serviços básicos. O redesenho do contrato social no século XXI poderá incorporar a RBU como mais um dos instrumentos a serem utilizados. Esta perspectiva está clara para alguns porta-vozes do mundo empresarial. O McKinsey Global Institute (MGI) publicou uma análise detalhada sobre os principais desafios para a manutenção da coesão social em países de alta renda (“[The social contract in the 21st century](#)”, 2020). Os problemas de desigualdade na distribuição de oportunidades, ocupações e riqueza foram tratados à luz das tendências recentes, especialmente da realidade de semiestagnação no

¹⁶³ Detalhes em: Friedman M. 1968. The case for a negative income tax: a view from the right. Issues in American Public Policy, ed. J Bunzel, pp. 111–20. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

¹⁶⁴ Ver: <https://www.libertarianism.org/columns/libertarian-case-basic-income>; <https://www.libertarianism.org/essays/libertarian-vision-for-poverty-welfare>.

crescimento das rendas do trabalho e dos fundos fiscais, a qual se agravou depois da crise financeira global.

Foram estudados vinte e dois países de alta renda, localizados na Ásia, Europa e América do Norte, com um produto interno bruto conjunto equivalente a 57% do PIB global. As realidades específicas e os diferentes modelos institucionais geraram um quadro variado de níveis de cobertura e de instrumentos utilizados nas distintas políticas sociais. Para o MGI, 500 milhões de pessoas nos países de alta renda estariam em situação de potencial vulnerabilidade social, tendo em vista a elevação dos custos para o acesso à moradia, transporte, saúde, educação etc., a estagnação ou queda das rendas do trabalho, a geração precária de ocupações estáveis e capazes de garantir direitos sociais, dentre outros aspectos.

Esta realidade agrava-se no caso dos países de renda baixa e média, que sequer lograram consolidar política robustas e universais de inclusão e de proteção social. Mesmo os avanços recentes em termos de redução da pobreza monetária e, em alguns casos, o acesso ampliado às oportunidades para realização pessoal, foram distribuídos de forma desigual entre os países e dentro destes. Como regra geral no mundo, alargou-se a distância entre os ricos e o conjunto da sociedade. Estimativas do Banco Mundial ([Poverty and Shared Prosperity 2020](#)) sugerem que a crise financeira global e a pandemia da COVID-19 geraram efeitos adversos que tornaram virtualmente inalcançável o objetivo de eliminar a pobreza extrema do mundo até 2030. E, pior, que no curto prazo a pobreza voltará a crescer, revertendo a tendência das últimas décadas. Tal cenário não incorpora os efeitos de eventuais choques adicionais provocados pela crise climática e a revolução digital.

Portanto, se os robôs e a inteligência artificial vão tornar o trabalho físico redundante, como sugerem Musk e outros bilionários da *Gig Economy*, a RBU não será a bala de prata que resolverá todos os problemas de manutenção da coesão social nas próximas décadas. Na era neoliberal, os ricos e seus ideólogos apostaram no desmonte do Estado de Bem-Estar Social e na liberdade plena nas decisões privadas de acumulação de riqueza. Os resultados desta estratégia superaram em muito as suas expectativas: os ricos se apropriaram de parcelas crescentes da riqueza socialmente produzida, as classes médias foram esmagadas e os pobres mantidos em seu lugar. Pensar que a RBU garantirá *per se* um futuro melhor poderá ser uma ilusão perigosa. Distribuir algumas centenas de dólares para que as pessoas sigam consumindo não produzirá sociedades mais coesas e justas e, tampouco, economias capitalistas funcionais. Como disse Warren Buffet, o guru das finanças, o mundo viveu uma guerra de classes na era neoliberal, onde os ricos venceram. Este desenho de sociedade segue presente e tende a florescer com as novas tecnologias da revolução digital.

20

O Telefonema e os Submarinos: Biden e as ilusões liberais¹⁶⁵

“America is Back”

Nas últimas semanas, a administração Biden experimentou desgastes importantes. A saída caótica das tropas estadunidenses do Afeganistão contribuiu para que, pela primeira vez desde sua chegada à presidência, Biden tivesse um nível de reprovação (50%) maior do que o aprovação (44%) [no levantamento da Reuters](#). Já a The Economist estimou a média de todas as pesquisas de opinião e verificou uma queda líquida de 5 pontos percentuais de aprovação do presidente estadunidense nas duas semanas que se seguiram à [retomada de Cabul pelo Talibã](#). A oposição republicana aproveitou para aumentar o tom das suas críticas. Mitch McConnell, o líder da minoria no Senado, denominou de “[fracasso colossal](#)” a saída das tropas e as cenas de desespero da população afegã. Da mesma forma, o GOP se coloca na defesa das “liberdades individuais” diante do [esforço do presidente democrata em fazer avançar a vacinação contra a pandemia da COVID-19](#) por meio da exigência de comprovação de imunização para vários setores e atividades econômicas.

A sociedade estadunidense segue polarizada e a possibilidade de o Congresso se mover na direção da agenda reformista dos Democratas torna-se uma realidade mais distante. O Senado aprovou o pacote de investimentos em infraestrutura de US\$ 1 trilhão, mas será mais árdua a tarefa de aprovar o seu [Build Back Better Plan](#), com seus US\$ 3,5 trilhões em gastos adicionais na área social a serem financiados com o aumento nos [impostos das grandes empresas e dos ricos](#).

O exercício do poder estadunidense pressupõe a capacidade de mobilizar todas as suas formas de expressão, nos planos militar, político, econômico, etc. E isso se dá a partir da intersecção entre as políticas de governo e os interesses nacionais mais profundos. Atualmente, há forte consenso no *establishment* estadunidense de que é prioritário conter a ascensão da China e da Rússia. Neste contexto, as relações bilaterais entre EUA e China têm-se tornado mais azedas.

Durante a administração Trump, a assim-chamada “guerra comercial” foi a sua face mais visível. Os temas comerciais e a crítica aos déficits dos EUA eram obsessões de Trump, executivo que sempre se considerou um negociador nato. Todavia, mais do que exportações e importações de bens e serviços, as disputas tinham um caráter muito mais estratégico e de longo prazo. O domínio das tecnologias de

¹⁶⁵ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 21 de setembro de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/o-telefonema-e-os-submarinos-biden-e-as-ilusoes-liberais/>.

fronteira em áreas como inteligência artificial, novos materiais, realidade virtual, telefonia 5G, etc., cujos usos se prestam para fazer mercadorias e, também, uma nova geração de armamentos.

Em sua maioria, o *establishment* estadunidense passou a reconhecer que sua abordagem quanto à ascensão chinesa precisava mudar. Ao invés de aceitá-la como um parceiro na gestão internacional de um sistema econômico aberto, com arranjos políticos e securitários negociados em bases multilaterais, passou-se a assumir claramente a rivalidade estratégica. Em maio de 2020, a gestão Trump lançou o documento “[United States Strategic Approach to the People’s Republic of China](#)”, onde afirma a sua decepção para com os chineses. Em síntese, argumenta-se que a China se aproveitou da ordem liberal patrocinada pelos EUA para ganhar musculatura econômica, tecnológica e militar. A expectativa era de que com a modernização econômica, a sociedade chinesa demandaria liberdades políticas, o que redundaria em uma mudança estrutural do regime político chinês¹⁶⁶.

Biden, o realista

O Partido Comunista Chinês não seguiu a receita proposta pelas “teorias da modernização” desenvolvidas por cientistas sociais como W.W. Rostow (1959), Seymour Martin Lipset (1959), Talcott Parsons (1951, 1971), Barrington Moore (1967), Samuel P. Huntington (1968), dentre outros. Pelo contrário, seu sucesso econômico e sua crescente capacidade tecnológica e militar vieram com a maior centralização de poder no Partido Comunista Chinês, particularmente com o comando de Xi Jinping. Conforme argumenta Rush Doshi (2021), os estrategistas chineses convenceram-se de que os EUA representam uma ameaça à China. A derrocada da União Soviética, os protestos por democracia na Praça Tiananmen, e a invasão do Iraque, todos fatos ocorridos entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, mostraram as múltiplas dimensões do risco estadunidense: ideológico, militar e geopolítico.

A “Grande Estratégia” chinesa passou a ter na rivalidade com os EUA seu componente central. Se o *establishment* estadunidense imaginava que a integração da China à economia global contribuiria para fortalecer a posição de liderança dos EUA e a eventual mudança de regime político no “Império do

¹⁶⁶ “Since the United States and the People’s Republic of China (PRC) established diplomatic relations in 1979, United States policy toward the PRC was largely premised on a hope that deepening engagement would spur fundamental economic and political opening in the PRC and lead to its emergence as a constructive and responsible global stakeholder, with a more open society. More than 40 years later, it has become evident that this approach underestimated the will of the Chinese Communist Party (CCP) to constrain the scope of economic and political reform in China. Over the past two decades, reforms have slowed, stalled, or reversed. The PRC’s rapid economic development and increased engagement with the world did not lead to convergence with the citizen-centric, free and open order as the United States had hoped. The CCP has chosen instead to exploit the free and open rules-based order and attempt to reshape the international system in its favor. Beijing openly acknowledges that it seeks to transform the international order to align with CCP interests and ideology. The CCP’s expanding use of economic, political, and military power to compel acquiescence from nation states harms vital American interests and undermines the sovereignty and dignity of countries and individuals around the world.” (<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>).

Meio”, os líderes chineses aproveitaram a janela de oportunidade de maior abertura econômica para fortalecer suas bases econômicas, tecnológicas e militares.

Para Doshi, que atualmente ocupa a posição de Diretor para a China no Conselho Nacional de Segurança dos EUA, a maior assertividade chinesa nos últimos anos reflete sua visão de as principais potências ocidentais estão em um processo de decadência relativa no longo prazo. Suas sociedades e economias teriam perdido vigor e coesão, algo que se expressou mais claramente quando da eclosão da crise financeira global (2007-2009) e, mais recentemente, com a polarização política interna e as dificuldades de enfrentar os efeitos da pandemia. Por decorrência, o PCC sob a liderança de Xi dobrou a aposta na centralização de poder, na agenda das “quatro modernizações” de Deng e no ativismo na arena internacional.

Nesta nova etapa, a China trataria de reduzir a influência dos EUA no Pacífico Asiático, e ampliar a sua própria presença no continente Euroasiático e em outras regiões. [Matt Pottiger](#), que exerceu a mesma função de Dosh durante a administração Trump, concorda com o diagnóstico de Doshi e propõe uma agenda de contenção da China, que passa por restringir o seu acesso aos recursos financeiros e tecnológicos estadunidenses, bem como pelo maior ativismo militar e político dos EUA no entorno regional chinês e em todas as regiões onde a China ganhou maior presença. Ou seja, os EUA deveriam construir uma sólida aliança global para preservar seus valores e interesses estratégicos¹⁶⁷.

Este contexto marcou o primeiro contato telefônico entre Biden e Xi após meses marcados por manifestações de rivalidade. No começo de setembro, os líderes das duas maiores potências do globo, tiveram uma longa conversa telefônica sobre “... áreas em que os interesses convergem e outras em que os interesses, os valores e as perspectivas divergem”¹⁶⁸. Manteve-se o antagonismo observado no encontro de março entre as respectivas delegações oficiais. No frio do Alaska, ficaram claras as fronteiras

¹⁶⁷ “The CCP has made perfectly clear its desire for global preeminence, and officials in Washington have finally stopped pretending otherwise. Americans, Europeans, and people the world over are now increasingly clear-eyed about Beijing’s intentions and the sources of its hostile behavior. Elected leaders must now take the next step: applying their tough new line not just to Beijing but also to elite institutions in their own societies that need to join the fight against the CCP. Because companies are economic actors, not political ones, it is the government’s responsibility to establish guidelines for engaging with adversaries. With strict new parameters, Washington can level the playing field for all U.S. firms—refreshing their commitment to the United States’ 245-year-old experiment with democracy instead of bowing to the Chinese government’s experiment with neo-totalitarianism. Without such guidelines, however, U.S. firms, money, and institutions will continue to be coerced into serving Beijing’s ends instead of democratic principles.” ([Matt Pottiger, “Beijing’s American Hustle”, Foreign Affairs](#), 2021),

¹⁶⁸ O Ministério das Relações Exteriores publicou uma nota com o relato da conversa, onde se lê que: “Xi Jinping pointed out that for some time, due to the U.S. policy on China, the China-U.S. relationship has run into serious difficulty. This serves neither the fundamental interests of the people of the two countries, nor the common interests of countries around the world. China and the United States are respectively the biggest developing country and the biggest developed country. Whether they can handle their relationship well bears on the future of the world. It is a question of the century to which the two countries must provide a good answer. When China and the United States cooperate, the two countries and the world will benefit; when China and the United States are in confrontation, the two countries and the world will suffer. Getting the relationship right is not optional, but something we must do and must do well.” (https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1906035.shtml).

do novo momento, assim sintetizado pelo prestigioso Washington Post: a China exigiu ser tratada como igual e deixou para trás “[décadas em que não confrontou a posição dos EUA como líder global](#)”.

Estrategistas e políticos dos EUA já definiram que a rivalidade entre EUA e China se expressa na dicotomia entre “democracia” e “autocracia” e na luta em torno do poder global¹⁶⁹. Para tanto, Biden, assim como outros líderes antes dele, deverá enfrentar os dilemas entre a proposição do discurso liberal de defesa de “valores universais” e a prática da política real. Como sugerem [Joshua Shiffrin e Stephen Wertheim](#) (“Biden the Realist”, *Foreign Affairs*, 2021), se muitos esperavam que a política externa de Biden iria representar uma retomada da tradição do “internacionalismo liberal”, a retirada das tropas estadunidenses do Afeganistão sinaliza para uma postura “realista” fundada nos “interesses nacionais”. A racionalidade estadunidense estaria em enfatizar suas forças no objetivo de conter a China.

Por isso mesmo, Shiffrin e Wertheim imaginam que a administração Biden poderá reduzir a intensidade de ações e de parcerias que não atendam mais aos seus objetivos estratégicos atuais. Argumentam que não seria surpreendente o menor ativismo internacional dos EUA para promover valores ou o menor engajamento com parceiros tradicionais, como os europeus, em áreas onde os interesses do país não se revelarem suficientemente robustos¹⁷⁰.

AUKUS: um novo acrônimo, um velho dilema

O presidente Joe Biden dá sinais claros de que está disposto a levar adiante a estratégia de contenção da China. No dia 15 de setembro foi anunciado o acordo securitário com Austrália e Reino Unido, por meio do qual os três aliados pretendem reforçar os laços em “segurança e defesa” por meio do “[compartilhamento de informações e tecnologias ... e maior integração de ciência, tecnologia, bases industriais e cadeias de abastecimento relacionadas com segurança e defesa](#)”.

¹⁶⁹ Ver: <https://www.brookings.edu/articles/how-china-is-responding-to-escalating-strategic-competition-with-the-us/>; <https://nationalinterest.org/feature/why-china-will-not-cooperate-west-pandemic-made-things-worse-190251>; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-free-world-vs-china-and-friends-its-ideology-stupid/>; <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-16/us-china-rivalry-battle-over-values>; <https://www.politico.com/news/magazine/2021/01/28/china-foreign-policy-long-telegram-anonymous-463120>.

¹⁷⁰ “Biden will need to act boldly just to disentangle the United States from the greater Middle East. But at a time when China is rising and the United States requires serious domestic reform, he should think even bigger: his administration can work to cap if not cut U.S. commitments in Europe and avoid an excessively militarized and zero-sum approach in Asia. Unlike his predecessors, he could embrace mounting calls for a European defense force outside American control, so as to pass responsibility for the continent’s security into European hands. And in the Indo-Pacific, despite Biden’s call for “extreme competition” with China, his pragmatic instincts ought to keep him from making an explicit guarantee to defend Taiwan or otherwise enlarging the United States’ already extensive regional commitments. The opening months of Biden’s presidency have shown that even seasoned politicians are capable of surprises—especially if their hallmark is to change with the times. Biden is certainly no radical. But after decades of foreign policy radicalism that has created a string of disasters, his approach may at least begin to revitalize the United States’ role in the world.” (*idem*).

Para promover a “segurança na região Indo-Pacífica”, os EUA e o Reino Unido irão ajudar a Austrália a construir uma frota de submarinos com propulsão nuclear. A parceria AUKUS, celebrada no plano retórico com o argumento de promover os valores comuns e a defender a democracia e o multilateralismo, envolverá, evidentemente, o esforço em criar constrangimentos para o poder naval da China e o avanço de suas empresas em áreas da fronteira tecnológica. A trilateral promoverá competências nas seguintes áreas: cibernética, inteligência artificial, tecnologias quânticas, bem como desenvolver capacidades submarinas adicionais.

O discurso em torno da união das democracias para preservar seus valores está no centro da agenda de Biden. Por isso mesmo, o seu governo promoverá a “[Cúpula para a Democracia](#)” em dezembro de 2021. Pretende reunir líderes governamentais e da sociedade civil para discutir as ameaças à democracia e aos direitos humanos advindos das novas tendências autoritárias. Em outras palavras, conter a China em seu processo de consolidação como poder e reduzir a influência internacional da Rússia.

Biden sabe que a construção de alianças envolve mais do que palavras. Em seu discurso durante Conferência de Segurança de Munique, em fevereiro passado, ele afirmou que a “[... democracia não acontece por acidente. É preciso defendê-la, lutar por ela, fortalecê-la e renová-la](#)”. Com a AUKUS, sua administração mostra que não ficará apenas na retórica: transferirá tecnologia e recursos financeiros, para a alegria das empresas que compõem os complexos industrial-militar dos EUA e do Reino Unido.

Esta iniciativa não incomodou apenas aos chineses. A reação contrária mais intensa veio de outro aliado, ainda mais antigo, e que lutou ao seu lado para promover a independência estadunidense: a França. Ao saber dos termos concretos da AUKUS, o Ministro das Relações Exteriores do país, Jean-Yves Le Drian, afirmou estar “furioso” e que a atitude dos EUA é algo que “não se faz entre aliados”. E acrescentou: “[É uma facada nas costas ... essa decisão unilateral, brutal e imprevisível era o tipo de coisa que o Sr. Trump costumava fazer](#)”. Não é todo o dia que se perde um contrato que, se realizado integralmente, atingiria quase US\$ 65 bilhões.

A [nota conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores](#) foi particularmente dura: “A escolha americana de excluir um aliado e parceiro europeu de uma relação estruturante com a Austrália, num momento em que enfrentamos desafios sem precedentes na região Indo-Pacífico, seja em termos de nossos valores, seja em termos de respeito ao multilateralismo baseado na regra da lei, mostra uma falta de coerência que a França só pode notar com pesar.”

A AUKUS colocará por terra parceria entre franceses e australianos para o fornecimento de doze submarinos nucleares. Macron, o líder francês, e o primeiro-ministro australiano, Scott Morrison, encontraram-se em Paris, há três meses, para celebrar o contrato negociado desde 2016. Durante a visita

de Morrison ao Palácio do Eliseu, [Macron comemorou](#) e disse que a venda seria um “ pilar [da] parceria e da relação de confiança entre [os] dois países. Esse programa é baseado na transferência de know-how e tecnologia e nos unirá nas próximas décadas.”. Depois da “facada nas costas”, [Macron chamou seus embaixadores](#) na Austrália e nos EUA [para pedir explicações](#). A União Europeia também não foi consultada pelos EUA, e o principal diplomata da entidade, Josep Borrell, só recebeu informações detalhadas sobre a trilateral após seu anúncio.

A China manifestou-se através do porta voz do seu [Ministério das Relações Exteriores, Lijian Zhao](#), para quem a AUKUS: “... mina, severamente, a estabilidade regional e a paz, intensifica a corrida armamentista e enfraquece os esforços internacionais de não proliferação [de armas nucleares]”. Ademais, afirmou que a posição estadunidense é “...altamente irresponsável e mostra padrões duplos no uso da exportação [de tecnologia] nuclear para seus jogos geopolíticos.”

Dólares, Armas e a Ilusão Liberal

A produção de armamentos e os gastos militares envolvem interesses geopolíticos, econômicos e tecnológicos. A preservação da segurança nacional define as compras governamentais nestes segmentos, e não o livre jogo das forças de mercado. Em 2020, o volume global de gastos militares atingiu US\$ 1,9 trilhão (ou 2,1% do PIB mundial) nas estimativas do SIPRI ([Stockholm International Peace Research Institute](#)). EUA (40,3%) e China (13,1%) respondem por mais da metade daquele valor, seguidos de Índia (3,8%), Rússia (3,2%), Reino Unido (3,1%), Arábia Saudita (3,0%), Alemanha (2,7%), França (2,7%), Japão (2,5%), Coreia do Sul (2,4%), Itália (1,5%) e Austrália (1,4%). Assim, a AUKUS sozinha atingiria uma participação relativa de 44,8% deste tipo de dispêndio, mais do que o triplo da capacidade chinesa ou da União Europeia.

Dentre os componentes do gasto militar, aqueles associados aos armamentos revelam-se como particularmente estratégicos. Ao longo da história, as principais inovações tecnológicas sempre tiveram sua origem nos esforços de defesa e de promoção das guerras. As empresas fornecedoras de equipamentos militares beneficiam-se destes gastos e conseguem obter mercados cativos que lhes garantem um horizonte estável de receitas. Com isso, conseguem desenvolver avanços passíveis de serem utilizados nas áreas civil e militar-espacial. Ou seja, o assim-chamado complexo militar-industrial está no centro mais dinâmico das indústrias das principais economias avançadas e emergentes.

Em 2019, ano com dados mais recentes na base da SIPRI, as 25 maiores empresas fornecedoras de armamentos faturaram US\$ 361 bilhões, montante que correspondeu a 41% de suas vendas totais (US\$ 874 bilhões). Nas economias ocidentais é mais comum a existência de conglomerados privados que atendem às demandas governamentais e, também, produzem linhas amplas e diversificadas de produtos

para o consumo de famílias e outras empresas. Já alguns países, como (Rússia e Arábia Saudita, predominam estatais que têm como clientes seus próprios governos ou os de outros países. No caso da China, o complexo industrial-militar é dominado por estatais que, diferentemente do caso russo, garantem a maior parcela de seu faturamento em vendas não derivadas dos armamentos.

O principal poder global não pediu “por favor” para afirmar seus interesses estratégicos, tanto no caso da AUKUS, quanto na retirada de suas tropas no Afeganistão. Biden tem usado justificativas que remetem mais à visão realista das relações internacionais, do que aos imperativos morais universais da tradição do internacionalismo liberal. Vale dizer, o que conta em cada decisão é o interesse nacional e não [princípios universais abstratos](#). Trump já havia assumido claramente essa perspectiva e nunca hesitou em afirmá-la. Biden ainda tenta dar um verniz moralista às suas decisões, mas não consegue convencer aliados e adversários. Todos sabem que os EUA não pretendem recuar da disputa contra China e Rússia.

Biden gosta de falar suave, mas também está disposto a mostrar suas armas. Como diria o presidente Theodore Roosevelt Jr. (1887 – 1944) em alusão à sua política externa e sob a inspiração de um provérbio africano: “fale com suavidade e tenha à mão um grande porrete”. Ao conversar longamente com Xi, Biden manteve sua postura cordial para demonstrar suas divergências. Com a AUKUS, posicionou o seu “grande porrete” na região Indo-Pacífica.

21

A Recessão Democrática¹⁷¹

Power is not a means; it is an end. One does not establish a dictatorship in order to safeguard a revolution; one makes the revolution in order to establish the dictatorship. The object of persecution is persecution. The object of torture is torture. The object of power is power.
George Orwell

A Recessão Democrática é um Vírus Global

Em uma era de polarização, a elite política e a sociedade estadunidense encontraram pelo menos um ponto de convergência: a convicção de que a ascensão da China à condição de potência global ameaça a liderança dos Estados Unidos (EUA) no mundo¹⁷². E, por decorrência, que o poder estadunidense deve ser mobilizado para evitar a vitória do “autoritarismo” e o ocaso da democracia e das liberdades individuais. Biden tem sido ativo na perseguição deste objetivo¹⁷³. Em seus discursos retomou a retórica do internacionalismo liberal e, portanto, a defesa dos “valores universais” e da posição dos EUA como seus propagadores. Na 76ª Assembleia das Nações Unidas, [o presidente estadunidense foi categórico](#): “The future will belong to those who give their people the ability to breathe free, not those who seek to suffocate their people with an iron hand... the authoritarianism of the world may seek to proclaim the end of the age of democracy, but they’re wrong.”

Se Biden deseja salvar a democracia liberal no mundo, talvez seu maior desafio seja resgatá-la dentro de casa. Robert Kagan, um dos mais influentes intelectuais conservadores dos EUA, argumentou recentemente que a sociedade estadunidense já [transbordou os limites normais que sustentam a vitalidade das democracias liberais](#). Para ele, o país flerta com o perigo: “Os Estado Unidos rumam para uma crise política e constitucional dentre as maiores [da sua história], com chances razoáveis de que, nos próximos três ou quatro anos, se multipliquem incidentes de violência extrema, com perda de autoridade do governo federal, e divisão do país entre enclaves em guerra, vermelhos [republicanos] e azuis [democratas].”

¹⁷¹ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 04 de outubro de 2021: <https://www.ufrgs.br/fce/a-recessao-democratica/>.

¹⁷² Ver: <https://foreignpolicy.com/2020/11/09/biden-china-republicans-democrats-congress/>; <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/03/22/a-momentous-shift-in-us-public-attitudes-toward-china/>; <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/>; <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/06/04/democrats-republicans-seem-agree-about-one-foreign-policy-point-getting-tough-china/>.

¹⁷³ Ver: <https://www.ufrgs.br/fce/biden-e-seus-rivais/>; <https://www.ufrgs.br/fce/o-telefonema-e-os-submarinos-biden-e-as-ilusoes-liberais/>.

[Para Kagan](#), a Constituição do país e as suas instituições políticas têm sido tensionadas nos últimos anos, comprometendo os processos de transição pacífica do poder e o reconhecimento da legitimidade das distintas visões de mundo. O “império da lei” e a moderação no exercício do poder deram lugar às disputas onde todos os meios são aceitos para garantir o poder. Sob a liderança de Trump, o Partido Republicano colocou-se na linha de frente da contestação dos fundamentos da democracia liberal, cuja ruptura abre cenários de violência e instabilidade.

Os tambores da guerra passaram a soar com mais força quando quase metade da população do país acredita que uma nova guerra civil pode se tornar realidade¹⁷⁴. O notório financista [Ray Dalio](#), fundador do [Bridgewater Associates](#), assume esse cenário como provável, tendo em vista as desigualdades crescentes e a perda de dinamismo econômico: “I believe we are on the brink of a terrible civil war... I've studied the last 500 years of history and cycles: large wealth gaps with large values gaps at the same time that there's a lot of debt and there's an economic downturn produces conflict and vulnerability”.

Tais constatações não são novas e, tampouco, se circunscrevem aos EUA. Em um ensaio de 2014, [Larry Diamond](#), cientista política da Universidade de Stanford, tomou um termo emprestado da literatura econômica para afirmar que o mundo vivia uma “recessão democrática” (“Democracy's Deepening Recession”). Com base em dados da [Freedom House](#), Diamond deu lustro empírico à sua tese para concluir que: “Democracy has been in a global recession for most of the last decade, and there is a growing danger that the recession could deepen and tip over into something much worse.”¹⁷⁵

No caso estadunidense, as tendências iliberais se revelaram antes da era Trump. [Em 2015](#), [Diamond já observava que](#): “Perhaps the most worrisome dimension of the democratic recession has been the decline of democratic efficacy, energy, and self-confidence in the West, including the United States. There is a growing sense, both domestically and internationally, that democracy in the United States has not been functioning effectively enough to address the major challenges of governance.”¹⁷⁶

A “recessão democrática” tem como contrapartida a expansão de regimes iliberais ou autoritários¹⁷⁷. O Instituto Variedades de Democracias (University of Gothenburg – Varieties of

¹⁷⁴ Ver: <https://www.bu.edu/articles/2019/are-we-headed-for-another-civil-war/>;
<https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/09/16/is-the-us-headed-for-another-civil-war/>;
<https://zogbyanalytics.com/news/997-the-zogby-poll-will-the-us-have-another-civil-war>.

¹⁷⁵ “Facing Up to the Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, 2015, v.26, I. 1, p. 153.

¹⁷⁶ “Facing Up to the Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, 2015, v.26, I. 1, p. 152.

¹⁷⁷ Estudos posteriores aos de Diamond sugerem que o movimento rumo à disseminação da democracia foi amplo e intenso até meados dos anos 1990, com uma tendência clara e forte de reversão no século XXI. Analistas influentes como Timothy Snyder (2017), David Runciman (2018), Francis Fukuyama (2018), Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), Adam Przeworski (2019), Noam Chomsky (2021), Heather Cox Richardson (2020), para citar alguns, se debruçaram sobre este tema tão candente, tanto para o caso estadunidense, quanto em uma perspectiva mais global. Suas referências teóricas e inclinações políticas são diversas, porém as conclusões mais gerais sugerem que a crise da democracia liberal não é um fenômeno simples ou passageiro.

Democracy Institute) deu o seguinte título ao seu relatório anual de 2021, que mapeia a democracia no mundo: “[A ‘Autocratização’ tornou-se Viral](#)”. O V-Dem Institute utiliza informações sobre instituições, políticas e práticas diversas de 202 países, cobrindo o período de 1789 até 2020. Sua base de dados está composta por mais de 30 milhões de entradas, o que permite uma análise multidimensional e com prazos dilatados de tempo sobre o processo de formação e expansão das democracias no globo. A partir dos conceitos e metodologias empregadas neste estudo, 68% da população mundial viveria em países autoritários (contra os 48% verificados em 2010).

Sua escala de mensuração apresenta quatro tipos de regimes – autocracias fechadas, autocracias eleitorais, democracias eleitorais e democracias liberais – os quais traduzem a posição de cada país na escala do seu índice de democracia (V-Dem Liberal) Democracy Index¹⁷⁸). Este é composto por 71 indicadores individuais que buscam capturar duas dimensões da democracia: a eleitoral¹⁷⁹ e a liberal¹⁸⁰. Os três países que lideram o ranking de democracia dentre as 187 nações com indicadores completos são Dinamarca (1º), Suécia (2ª) e Noruega (3º). Dentre os países do G7, destacam-se Alemanha (8º), Reino Unido (14º), França (15º), Itália (21º), Canadá (28º) e Japão (30º).

Os EUA estão na 31ª posição, com seu indicador tendo apresentado uma variação negativa entre 2010 e 2020. Trata-se do único país do G7 em que a democracia perdeu força. No âmbito global: “... países se movendo em direção à autocratização superam os países [com a democracia] em avanço ... Na América do Norte e na Europa Ocidental e Oriental, nenhum país avançou na democracia nos últimos 10 anos, enquanto ela declinou na Hungria, Polônia, Sérvia, Eslovênia e Estados Unidos”¹⁸¹.

Em 2020, o indicador global de democracia da The Economist foi o menor desde o início da série histórica, em 2006. O periódico britânico destacou a crise nos EUA, país classificado como uma “democracia falha” (flawed democracy)¹⁸²: “... os níveis extremamente baixos de confiança nas

¹⁷⁸ “The V-Dem Liberal Democracy Index (LDI) captures both liberal and electoral aspects of democracy based on the 71 indicators included in the Liberal Component Index (LCI) and the Electoral Democracy Index (EDI). The EDI reflects a relatively ambitious idea of electoral democracy where a number of institutional features guarantee free and fair elections such as freedom of association and freedom of expression. The LCI goes even further and captures the limits placed on governments in terms of two key aspects: The protection of individual liberties, and the checks and balances between institutions.” ([Democracy Report 2021](#), p. 42).

¹⁷⁹ “The V-Dem Electoral Democracy Index (EDI) captures not only the extent to which regimes hold clean, free and fair elections, but also their actual freedom of expression, alternative sources of information and association, as well as male and female suffrage and the degree to which government policy is vested in elected political officials.” (idem, p. 43).

¹⁸⁰ “In V-Dem’s conceptual scheme the liberal principle of democracy embodies the importance of protecting individual and minority rights against both the tyranny of the state and the tyranny of the majority. It also captures the “horizontal” methods of accountability between more or less equally standing institutions that ensure the effective checks and balances between institutions and in particular limit the exercise of executive power. This is achieved by strong rule of law and constitutionally protected civil liberties, independent judiciary and strong parliament that are able to hold the executive to account and limit its powers. The three indices that capture these dimensions are: the equality before the law and individual liberties (v2xcl_rol), judicial constraints on the executive (v2x_jucon), and legislative constraints on the executive (v2xlg_legcon). Taken together they measure the V-Dem Liberal Component Index (v2x_liberal).” (idem, p. p.44).

¹⁸¹ Democracy Report 2021, p. 18.

¹⁸² “The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index provides a snapshot of the state of democracy worldwide in 165 independent states and two territories. This covers almost the entire population of the world and the vast majority of the world’s states (microstates are excluded). The Democracy Index is based on five categories: electoral process and pluralism,

instituições e nos partidos políticos; a profunda perda de funcionalidade dos governos; as ameaças crescentes à liberdade de expressão; e um grau de polarização social que torna o consenso sobre qualquer questão quase impossível de ser alcançado. ... Mais preocupante ainda, a confiança do público no processo democrático sofreu um novo golpe em 2020, com a recusa do presidente [Trump] em aceitar o resultado das eleições.” (Democracy Index 2020, p. 42)

A Freedom House (“[Freedom in the World 2021](#)”) indicou que a “recessão democrática” está em curso há pelo menos quinze anos, período no qual o número de países onde há avanços democráticos é inferior ao número daqueles que estão em recuo. O caso da crise na democracia estadunidense é destacado, posto que a percepção global de sua decadência gera um efeito demonstração negativo. Na perspectiva deste estudo: “A exposição das vulnerabilidades da democracia dos EUA tem graves implicações para a causa da liberdade global. Governantes e seus ideólogos em estados autoritários sempre apontaram para as falhas domésticas da América, de modo a desviar a atenção de seus próprios abusos ...”¹⁸³.

Os Tambores da Guerra Retumbam em Casa

Biden tem sido incansável em reafirmar sua defesa da reconciliação nacional, da democracia e da posição do país enquanto um farol para o mundo: “Podemos fazer da América, mais uma vez, a principal força do bem no mundo.”¹⁸⁴ Desde os primeiros dias de seu governo, o líder democrata procurou traduzir suas palavras em medidas concretas e ousadas: seus planos de combate aos efeitos da pandemia, de inclusão social e de renovação da infraestrutura atingem montantes de aproximadamente US\$ 7 trilhões. Em alguns casos, obteve apoio da oposição republicana, especialmente para investimentos em infraestrutura. Em outros, dá-se o oposto, com a rejeição de gastos que impliquem no enfrentamento das desigualdades sociais ou de aumento da tributação dos ricos.

Uma das evidências mais contundentes da disposição ao conflito por parte da nova direita estadunidense está na discussão sobre o teto de endividamento. A principal regra fiscal dos EUA define limites para o endividamento do governo federal. No caso de as receitas tributárias (e outras) ficarem abaixo dos gastos correntes, resta ao governo emitir dívida e tomar tais recursos do mercado financeiro. Isso é particularmente útil quando as taxas de juros reais estão abaixo do crescimento potencial do

the functioning of government, political participation, political culture, and civil liberties. Based on its scores on a range of indicators within these categories, each country is then itself classified as one of four types of regime: “full democracy”, “flawed democracy”, “hybrid regime” or “authoritarian regime.” (“Democracy Index 2020: In sickness and in health?”, p.3). Ver: <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year>.

¹⁸³ “The exposure of US democracy’s vulnerabilities has grave implications for the cause of global freedom. Rulers and propagandists in authoritarian states have always pointed to America’s domestic flaws to deflect attention from their own abuses ...” ([Freedom in the World 2021](#), p. 9).

¹⁸⁴ “We can make America, once again, the leading force for good in the world”. Ver: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

produto interno bruto (PIB), o que tem sido o caso dos EUA há mais de uma década. Atualmente, a única restrição ao endividamento é a regra do teto. Se ele não for elevado, o governo será paralisado e os credores não receberão o que esperam. Uma crise de endividamento nos EUA não é inevitável, pelo contrário. Os investidores privados seguem dispostos a emprestar ao Tesouro.

A definição de limites legais para o endividamento está registrada na oitava seção do artigo primeiro da Constituição dos EUA, a qual permite o governo federal se financiar por meio de empréstimos. Até a primeira guerra mundial, tais autorizações se davam “caso a caso”. Depois foi estabelecido um limite agregado, de modo a dar maior flexibilidade à gestão do gasto. A versão atual da legislação é resultado de medidas legislativas tomadas entre 1939 e 1941. De acordo com os dados do Tesouro dos EUA, desde 1960 houve [78 alterações temporárias ou definitivas do teto, 49 delas em governos republicanos e 29 em gestões de democratas](#).

Na maioria dos casos, o consenso e a tranquilidade prevaleceram nos processos legislativos. Porém, os conflitos neste tema tornaram-se maiores no período recente, particularmente durante o governo Obama. A paralisação da administração federal e o rebaixamento do *rating* da dívida federal foram consequências das disputas políticas radicalizadas, onde o objetivo central é inviabilizar o “inimigo”. Atualmente, o Congresso avalia nova ampliação. Se a mesma não ocorrer ainda em outubro, o governo federal não poderá funcionar normalmente. Se, no passado, o teto foi flexibilizado para viabilizar os gastos de guerra, no presente a rigidez fiscal tornou-se mais uma arma da “guerra política e cultural”.

Tratar adversários como inimigos que devem ser eliminados e lançar mão de todos os meios possíveis para tanto é uma das facetas mais visíveis da crise estadunidense. Os discursos de Biden não parecem ter o condão mágico de reverter o quadro de negação dos fundamentos da democracia liberal. Além dos temas fiscais, que definem a possibilidade ou não de transformar o país a partir da ação estatal, a batalha em curso envolve o controle de várias outras legislações, particularmente as eleitorais, que são mais descentralizadas. O “vale tudo” para o controle dos resultados eleitorais está minando a própria crença na democracia. Assim, os EUA seguem divididos e quase metade do país sequer reconhece a legitimidade do mandato de Biden.

O Neoliberalismo Solapou a Democracia Liberal

Noam Chomsky é uma das principais vozes críticas ao *establishment* estadunidense. Para ele, a “... [própria concepção dos princípios neoliberais é um ataque direto à democracia](#)”¹⁸⁵. O uso do poder estatal para proteger e estimular os ricos e, principalmente, para eliminar a mobilidade social ascendente para a maioria da população solapou a confiança da população nas instituições tradicionais. Nas últimas quatro décadas, os EUA se consolidaram como [o país de alta renda onde a distância entre ricos e pobres mais avançou, particularmente nos momentos de crise](#).

Depois da crise financeira global de 2007-2009 e, mais recentemente, com a pandemia da COVID-19, os problemas econômicos e sociais estruturais se agravaram, conforme detalhamos em outros artigos¹⁸⁶. A renda, a riqueza e o poder político real se concentraram em parcelas ínfimas da população, nos EUA e no mundo, deixando para trás as camadas não proprietárias. Como nos alerta Noam Chomsky, as políticas derivadas do neoliberalismo são incompatíveis com a sustentação de sociedades democráticas. Da mesma forma, [Ray Dalio](#) escutou [os tambores da guerra](#) que ameaçam as democracias liberais: seus sons se originam na desigualdade crescente e na estagnação econômica. Com o neoliberalismo, as elites abandonaram quaisquer compromissos com a sustentação da democracia, conforme nos alertou o historiador Christopher Lasch (1995).

A maioria da população estadunidense perdeu a fé nos seus governos. Antes de assumir, o 46º já se defrontava com a polarização e a crise de legitimidade da instituição presidencial. De acordo com [as pesquisas de opinião da Euroasia](#), somente 39% dos eleitores diziam confiar “muito” ou “bastante” no seu presidente, o pior resultado da série histórica. Há três décadas, no auge do poder unilateral dos EUA, após a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, tal indicador atingia 72%. Trump e seus seguidores têm sido bem-sucedidos em enraizar na população do país a tese de que a eleição de 2020 foi fraudada. Com isso, quase metade dos eleitores não creem na legitimidade do mandato de Biden. Para os analistas da Eurásia, esta situação não teria precedente na história das democracias liberais em países de alta renda.

Sem coesão social e política interna, Biden não consegue se apresentar como uma liderança global à altura de suas expectativas e promessas. Os tambores da guerra ecoam pelo mundo e sinalizam que a divisão do país está longe de ter sido mitigada. E que, ademais, as instituições estadunidenses

¹⁸⁵ “The very design of neoliberal principles is a direct attack on democracy”. A citação original do autor é de um ensaio de 2010, republicado em seu livro “Hopes and Prospects”. Ver: <https://www.newstatesman.com/uncategorized/2010/06/chomsky-democracy-latin>.

¹⁸⁶ Ver: <https://www.ufrgs.br/fce/biden-e-a-rebeliao-das-elites/>; <https://www.ufrgs.br/fce/a-marcha-da-insensatez/>; <https://www.ufrgs.br/fce/as-nuvens-no-horizonte-da-economia-global/>.

parecem não ter força para conter um futuro ciclo de maior radicalização¹⁸⁷. [Para Larry Diamond](#), responsável pela popularização da expressão “recessão democrática”: “O fracasso da democracia americana seria catastrófico não apenas para os Estados Unidos; também teria profundas consequências globais, em um momento no qual a liberdade e a democracia já estão sob cerco.”¹⁸⁸

Trump se negou a submergir nas brumas do comedimento esperado para um ex-presidente. Ele já está em campanha e lidera o movimento iliberal estadunidense. Pessoas e instituições que contiveram sua tentativa de golpe em 06 de janeiro são alvos da fúria da extrema direita, inclusive as lideranças mais tradicionais do GOP. Com 74 milhões de eleitores em 2020, Trump obteve o segundo melhor resultado da história no voto popular. Ele logrou consolidar um Supremo Tribunal conservador, controla um dos dois grandes partidos do país e conduz um rebanho imenso de fiéis, os quais acreditam em tudo o que ele diz. A busca de um novo mandato, custe o que custar, está no seu horizonte e nos sonhos de outras lideranças liberais estadunidenses¹⁸⁹.

Para os eleitores de Trump, a ciência, a mídia tradicional, os especialistas e as instituições estatais conspiram contra o “cidadão comum”, o “homem de bem”. São parte do “sistema”, da elite que conspira contra o povo. Para a salvar a “sua democracia” e as “suas liberdades”, estão dispostos a pegar em armas. Para os “patriotas” e “democratas” da direita iliberal estadunidense, lutar contra o sistema é um dever, assim como é seu destino seguir o líder que responde pelos seus anseios¹⁹⁰. As massas rejeitadas pelo neoliberalismo se revoltaram contra a democracia, já há muito abandonada pelas próprias elites. Por isso mesmo, um dos maiores especialistas na análise dos movimentos de extrema-direita, Lawrence

¹⁸⁷ “The major risks of 46* are domestic, but the consequences of no-holds-barred party warfare extend beyond America’s borders ... Biden will try to reassert American leadership in global affairs, but polarization and an inability to manage crises at home means the US won’t inspire as much new confidence as Biden hopes.” ([Top Risks 2021](#), p. 4).

¹⁸⁸ “The failure of American democracy would be catastrophic not only for the United States; it would also have profound global consequences at a time when freedom and democracy are already under siege” “A World Without American Democracy?” (Foreign Affairs, July 2021). Ademais: “A prolonged global democratic recession has, in recent years, morphed into something even more troubling: the “third reverse wave” of democratic breakdowns that the political scientist Samuel Huntington warned could follow the remarkable burst of “third wave” democratic progress in the 1980s and the 1990s. Every year for the past 15 years, according to Freedom House, significantly more countries have seen declines in political rights and civil liberties than have seen gains. But since 2015, that already ominous trend has turned sharply worse: 2015–19 was the first five-year period since the beginning of the third wave in 1974 when more countries abandoned democracy—twelve—than transitioned to it—seven.” (<https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2021-07-02/world-without-american-democracy>).

¹⁸⁹ “Trump himself won the second-largest number of popular votes in American history (74 million), and Republicans won enough votes down ballot to make inroads in the House of Representatives as well as critical gains in statehouses and legislatures. Add Trump’s success in creating a decisively conservative Supreme Court, most recently with Justice Amy Coney Barrett replacing the late Ruth Bader Ginsburg, and Biden will emerge with the weakest mandate since Jimmy Carter in 1976.” ([Top Risks 2021](#), p. 3).

¹⁹⁰ Após as eleições de 2020, pesquisadores da Universidade de Berkeley contataram que: “To understand why so many voted to re-elect Trump after four years of historic political turmoil — featuring a failed pandemic response, a devastating economic shock and a crisis in racial justice — it’s necessary to understand the forces that propelled him to victory in 2016. In recent publications, Berkeley scholars have suggested that Trump won with an unconventional coalition of white working class and middle-class Americans who were motivated by resentment: The culture and economy gave them no recognition and no respect for their work. Their industries were changing, their jobs were shifting overseas or lost to automation. They perceive that Black, Latinx and Asian people, and immigrants, are advancing at their expense.” Ver: <https://news.berkeley.edu/2020/12/07/despite-drift-toward-authoritarianism-trump-voters-stay-loyal-why/>.

Rosenthal, argumenta que o ressentimento é o combustível do populismo tóxico (“Empire of Resentment: Populism’s Toxic Embrace of Nationalism”, 2020). Se ele está correto, quatro décadas de neoliberalismo produziram energia mais do que suficiente para alimentar os conflitos do presente e do futuro.

22

Estagflação: Um Espectro Ronda os Mercados¹⁹¹

O poder econômico sempre existiu, o poder político sempre esteve ligado a ele, sempre existiu um concubinato entre esses dois poderes. Mas os cidadãos estão aqui embaixo. E como eles poderiam expressar suas angústias, dúvidas e necessidades junto a este poder econômico? Em princípio, seria através do mesmo governo que serve de correia de transmissão. Mas não podemos ter qualquer esperança de que esses governos digam ao poder econômico ... que as condições que vocês nos impõem são terríveis. Nós vivemos numa plutocracia, um governo dos ricos, e são eles que governam. [José Saramago](#), 2004

O Fantasma da Inflação

Em seu último “[Panorama da Economia Mundial](#)”, o Fundo Monetário Internacional (FMI) atualizou suas estimativas para o crescimento global: -4,5% (2020) e +5,2% (2021). Para 2021, houve uma revisão em -0,1 p.p. com respeito às projeções de abril e julho. O Fundo considera que a divergência no ritmo de recuperação se acentuou nas principais economias. Na média, os países de alta renda deverão crescer -0,4 p.p. a menos do que o projetado previamente. As economias asiáticas (-0,3 p.p.), inclusive China e Índia, e outros emergentes como Brasil e México, ambos com revisão em -0,1 p.p., pioraram seus respectivos desempenhos. No mercado de trabalho, as taxas de desemprego e de utilização do trabalho seguem piores com respeito ao período que antecedeu a pandemia. Ainda assim, verifica-se uma aceleração inflacionária¹⁹².

Em muitos países, o crescimento da renda não será suficiente para recuperar o que foi perdido em 2020 ou para recolocar a trajetória prévia de expansão. Isso também vale para o mercado de trabalho. No caso dos preços, observa-se uma alta intensa nas *commodities*, o que está contaminando as medidas de inflação em suas bases anuais¹⁹³. [O índice de preços do FMI](#) que avalia o comportamento das *commodities* apresentou variação acumulada de +50% nos últimos doze meses. Já os preços finais ao consumidor oscilam entre 3% a.a. e 6% a.a. nas economias de alta renda, acima das metas dos seus respectivos Bancos Centrais (cerca de 2% a.a.). Nos países emergentes e em desenvolvimento, as médias estão neste patamar, porém com maior dispersão.

¹⁹¹ André Moreira Cunha e Andrés Ferrari. Originalmente publicado em 19 de outubro de 2021:

<https://www.ufrgs.br/fce/estagflacao-um-espectro-ronda-os-mercados/>.

¹⁹² Para o Fundo: “...rising inflation reflects pandemic-related supply-demand mismatches and higher commodity prices compared to their low base from a year ago.” (p. xv).

¹⁹³ Assim como no caso do crescimento da renda, não se pode ignorar o efeito base de comparação. Em 2020, a economia global derreteu, de modo que as estatísticas que medem variações anuais mostram movimentos de alta acima do normal. A base de comparação estava muito baixa. Um exemplo ajuda a ilustrar: imaginemos uma economia produza somente trigo. Em 2019 sua produção foi de 100 toneladas. Já em 2020, foi de 90 toneladas. Neste caso, seu PIB teria variado -10%, caracterizando um cenário profundamente recessivo. Se, em 2021, o PIB crescer os mesmos +10%, agora sobre a base de 90 toneladas, sua produção final seria de 99 toneladas. Ou seja, seu PIB ainda estaria 1 p.p. abaixo do nível pré- crise.

Para o FMI o surto inflacionário tem características temporárias e não deveria gerar reações mais contundentes das Autoridades Monetárias, pelo menos em um horizonte próximo. Até porque, as expectativas inflacionárias seguem sob controle. O importante seria evitar a inação em uma futura espiral de alta persistente, de modo a comprometer a credibilidade das Autoridades Monetárias em seu mandato de estabilizar os preços¹⁹⁴. Os principais Bancos Centrais e seus líderes, particularmente [Christine Lagarde](#)¹⁹⁵ (BCE) e [Jeromy Powell](#) (FED)¹⁹⁶, concordam que é momento de ter cautela. Uma reação tempestiva diante de fenômenos potencialmente transitórios poderia detonar um cenário de ajuste descoordenado nos mercados financeiros. Ou seja, o problema da [dominância financeira](#)¹⁹⁷ é tão importante quanto o das pressões inflacionárias de curto prazo¹⁹⁸.

Na contramão do FMI e da visão dos banqueiros centrais, economistas influentes ressaltam o risco de uma aceleração inflacionária global, a despeito do ritmo instável e assimétrico de recuperação econômica. [Lawrence Summers](#), ex-Secretário do Tesouro da administração Clinton, tem sido um crítico do volume, por ele considerado excessivo, de estímulos fiscais no período da pandemia e, mais recentemente, das políticas sociais e de infraestrutura do governo Biden¹⁹⁹. Para ele, tais políticas ampliam as pressões potenciais sobre a inflação, as quais seriam acompanhadas dos sintomas da [estagnação secular](#)²⁰⁰.

[Kenneth Rogoff](#)²⁰¹, vai na mesma direção, e sugere que alguns dos fatores determinantes da estagnação dos anos 1970 estão de volta: o crescimento anêmico da produtividade; os choques de oferta que elevam os preços de energia e alimentos; e o acúmulo prévio de intensos estímulos fiscais e

¹⁹⁴ “Although central banks can generally look through transitory inflation pressures and avoid tightening until there is more clarity on underlying price dynamics, they should be prepared to act quickly if the recovery strengthens faster than expected...” (WEO, October 2021, p. 19).

¹⁹⁵ “Nonetheless, we continue to view this upswing as largely temporary. A range of factors are currently pushing up inflation. Chief among them are the strong increase in oil prices since around the middle of last year, the reversal of the temporary VAT reduction in Germany, and cost pressures arising from temporary shortages of materials and equipment. The impact of these factors should dissipate in the course of next year.” <https://www.bis.org/review/r210928a.htm>.

¹⁹⁶ “The rapid reopening of the economy has brought a sharp run-up in inflation ... Businesses and consumers widely report upward pressure on prices and wages. Inflation at these levels is, of course, a cause for concern. But that concern is tempered by a number of factors that suggest that these elevated readings are likely to prove temporary...” (August 27, 2021, Monetary Policy in the Time of COVID, Chair Jerome H. Powell - <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/powell20210827a.htm>).

¹⁹⁷ “... financial dominance occurs when central banks delay the removal of monetary policy accommodation for longer than appropriate, in order to avoid market turmoil...”

¹⁹⁸ O [Relatório da Estabilidade Financeira Global](#) do FMI, publicado em outubro, sugere que: “An abrupt, sustained increase in interest rates from low levels, particularly in the United States, could trigger a tightening of global financial conditions, interacting with existing financial vulnerabilities and resulting in a decompression of market volatility and a sharp fall in asset valuations.” (GFSR, p. 4).

¹⁹⁹ Ver: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-20/summers-says-u-s-facing-worst-macroeconomic-policy-in-40-years>; <https://www.ft.com/content/380ea811-e927-4fe1-aa5b-d213816e9073>.

²⁰⁰ Ver: “IMF Fourteenth Annual Research Conference in Honor of Stanley Fischer” (<http://larrysummers.com/imf-fourteenth-annual-research-conference-in-honor-of-stanley-fischer/>); “US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound” National Association of Business Economics, February 24, 2014 (<http://larrysummers.com/2014/02/24/us-economic-prospects-secular-stagnation-hysteresis-and-the-zero-lower-bound/>).

²⁰¹ Ver: Kenneth Rogoff, “Back to the Seventies?” Aug 31, 2021 (<https://www.project-syndicate.org/commentary/america-facing-1970s-style-stagflation-threat-by-kenneth-rogoff-2021-08>)

monetários²⁰². [Nouriel Roubini](#)²⁰³, que se tornou uma celebridade após a falência do Lehman Brothers, enfatiza que uma elevação rápida e surpreendente das taxas de juros por parte das Autoridades Monetárias para “combater a inflação” poderia detonar uma nova crise financeira de grandes proporções.

[Mohamed El-Erian](#) destaca a importância de os formuladores de política econômica assumirem que o risco da elevação da inflação em um ambiente de estagnação é possível. Portanto, se as suas reações forem coordenadas e robustas, poder-se-ia minimizar a chance de que a economia global fique presa em uma armadilha estagflacionária²⁰⁴. Para [John H. Cochrane](#) o grande desafio para manter a inflação baixa está em se administrar as expectativas dos agentes econômicos. Se os Tesouros e Bancos Centrais não atuarem de forma conjunta, com elevação das taxas de juros e aperto fiscal, a probabilidade de perda de credibilidade no compromisso com a estabilidade de preços será testada ao limite²⁰⁵.

Se há um consenso entre os analistas é o de que a economia global não está plenamente recuperada. Outrossim, assumir que a inflação em alta, mesmo que de forma temporária, é o principal problema macroeconômico atual pode produzir um retorno precipitado aos princípios da ortodoxia econômica. O medo do descontrole inflacionário já foi utilizado no passado como justificativa para a adoção de políticas que limitaram o potencial de desenvolvimento socioeconômico.

Estagflação: quando os modelos não funcionam, os economistas inventam novas palavras

O [neologismo estagflação](#)²⁰⁶ tornou-se uma referência popular nos anos 1970 para designar a ocorrência de dois fenômenos que usualmente não acontecem de forma simultânea: estagnação e

²⁰² Para ele: “A few weeks ago, a little inflation seemed like a manageable problem. Now, the risks and the stakes are higher.”

²⁰³ “... over the medium term, as a variety of persistent negative supply shocks hit the global economy, we may end up with far worse than mild stagflation or overheating: a full stagflation with much lower growth and higher inflation. The temptation to reduce the real value of large nominal fixed-rate debt ratios would lead central banks to accommodate inflation, rather than fight it and risk an economic and market crash.” Ver: Nouriel Roubini, “Goldilocks Is Dying”, Sep 21, 2021 (<https://www.project-syndicate.org/commentary/reflation-trade-or-overheating-and-stagflation-by-nouriel-roubini-2021-09>).

²⁰⁴ “The recent appearance of stagflationary tendencies serves as a timely reminder of the urgent need for comprehensive economic-policy measures. The faster such a response materializes, the greater the probability of anchoring economic recovery, social well-being, and financial stability. But if policymakers delay, the global economy will neither be saved by self-correcting forces nor pushed into a prolonged stagflationary trap. Instead, the world will return to the previous “new normal” of economic underperformance, stressed social cohesion, and destabilizing financial volatility.” Ver: Mohamed A. El-Erian, “Taming the Stagflationary Winds”, Sep 22, 2021 (<https://www.project-syndicate.org/commentary/global-stagflation-risk-and-policy-response-by-mohamed-a-el-erian-2021-09>).

²⁰⁵ “If people and markets lose faith that governments will respond to inflation with such policies in the future, inflation will erupt now. And in the shadow of debt and slow economic growth, central banks cannot control inflation on their own.” Ver: John H. Cochrane, “Inflation in the Shadow of Debt”, Sep 17, 2021 (<https://www.project-syndicate.org/onpoint/us-inflation-debt-must-be-addressed-before-too-late-by-john-h-cochrane-2021-09>).

²⁰⁶ Ver: <https://www.economist.com/finance-and-economics/is-the-world-economy-going-back-to-the-1970s/21805260>.

inflação²⁰⁷. Em geral, quando há baixo dinamismo econômico, a taxa de desemprego se eleva e o nível absoluto de preços tende a se estabilizar ou mesmo a cair, configurando uma deflação. Já os períodos de aceleração inflacionária ocorrem quando as economias crescem de forma intensa e, por decorrência, as taxas de desemprego são baixas. [Com os dois choques do petróleo \(1973 e 1979\), as economias de alta renda se viram com um dilema](#) de ter de usar os instrumentos “convencionais” da política keynesiana para lidar com um fenômeno novo.

Nos anos 1950 e 1960, o mundo avançado comemorava a rápida recuperação econômica após a devastação verificada na primeira metade do século XX. Duas grandes guerras mundiais, com cerca de 100 milhões de mortos, e uma devastadora crise econômica, que abriu caminho para a ascensão de regimes políticos autoritários, enterraram o “liberalismo”. A reconstrução se deu com forte ativismo estatal e novas prioridades sociais: garantir o pleno emprego e incorporar as massas não proprietárias no mundo econômico e político. Diferentemente do que propugnam os [libertários liderados por Hayek e Friedman](#), a democracia dificilmente anda de mãos dadas com o “livre mercado”. A construção de bases reais para a democratização das sociedades se deu concomitantemente à perda de poder das elites, fruto das guerras e do debacle econômico.

Depois da crise do liberalismo foi possível tributar os ricos, seu patrimônio e os ganhos financeiros. [As bases tributárias se alargaram](#) e, com isso, tornou-se factível ampliar os serviços públicos e a proteção social – [de menos de 1% das respectivas rendas, no início do século XX, para 15%, no, anos 1960, e 25% atualmente](#), na média dos países de alta renda. Além do direito ao voto, as massas passaram a ter acesso à educação formal, à saúde, à aposentadoria, à proteção do seu trabalho (salário mínimo, férias, seguro desemprego, etc.). As políticas macroeconômicas e regulatórias eram calibradas para garantir o crescimento e o pleno emprego; e as estratégias nacionais de desenvolvimento se alicerçaram nos investimentos públicos em infraestrutura, nas empresas estatais e na disseminação das novas formas de produzir e consumir herdadas das revoluções industriais do século anterior e das inovações aceleradas com as próprias guerras. [Os ganhos de produtividade](#) permitiram a elevação dos salários sem comprometer o lucro e, assim, a acumulação privada de capital. [As desigualdades diminuíram](#)²⁰⁸ e as classes operárias e [os segmentos remediados do mundo rural e urbano podiam aspirar melhores condições de vida](#) para si e, mais importante, a mobilidade social ascendente para filhos e netos.

²⁰⁷ Ver: Edward Nelson e Kalin Nikolov, Monetary Policy and Stagflation in the UK, Bank of England Working Paper No. 155, May 2002 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=315180).

²⁰⁸ “... the reduction of inequality that took place in most developed countries between 1910 and 1950 was above all a consequence of war and of policies adopted to cope with the shocks of war. Similarly, the resurgence of inequality after 1980 is due largely to the political shifts of the past several decades, especially in regard to taxation and finance ... there is no natural, spontaneous process to prevent destabilizing, inegalitarian forces from prevailing permanently.” (Piketty, “Capital in the Twenty-First Century”, 2014, p. 26- 27).

A democracia das massas nos países centrais e as aspirações em ter o mesmo no mundo periférico, particularmente nos países que haviam obtido sua independência política no imediato pós-guerra, [tornaram-se caras demais na perspectiva libertária](#). Como nos ensinou [Kalecki](#)²⁰⁹, o pleno emprego gerado pelas políticas econômicas e sociais é uma ameaça às elites, tanto porque ampliam o poder de barganha dos trabalhadores organizados em sindicatos, quanto porque dependem de Estados com competências legais ampliadas. Mais direitos políticos e sociais equivalem a mais gastos e impostos.

A estagflação dos anos 1970 estraçalhou o consenso socialdemocrata e abriu espaço para a “[rebelião das elites](#)”. [Economistas contrários ao ativismo estatal sentiram-se vingados](#) e puderam argumentar que a combinação de [inflação com desemprego era o resultado inevitável da engenharia social keynesiana](#). Para recuperar o dinamismo econômico haveria de se desregular, privatizar e diminuir o gasto público e os impostos. Menos Estado para as massas e mais liberdade para os capitais, tal foi o mantra predominante nos quarenta anos subsequentes. O neoliberalismo seduziu as sociedades e produziu os resultados desejados, com as elites recuperando plenamente o controle do poder político e da riqueza.

A economia contemporânea é estruturalmente distinta daquela que testemunhou a estagflação que se seguiu aos choques do petróleo. Os países são mais abertos do ponto de vista financeiro e comercial e, assim, mais dependentes de cadeias globais de valor e sensíveis aos ciclos de crédito; os sindicatos foram fragilizados e, com isso, o poder de barganha para a reposição de perdas inflacionárias é menor. No curto prazo, as pressões altistas de preços e salários resultam dos problemas criados pela pandemia: no caso dos preços, a sustentação da demanda das famílias, particularmente de alimentos, confrontou-se com limitações na capacidade de oferta; no caso dos salários, a alta não tem a ver com fenômenos estruturais, pois os níveis de ocupação seguem abaixo do normal. Há, sim, maior disputa pela mão de obra disponível nos países de alta renda, posto que os indivíduos foram protegidos pelas políticas de sustentação da renda. Quando a pandemia passar, os estímulos deixarem de existir e as poupanças caírem, a oferta de trabalho se ampliará e o crescimento dos salários tenderá a retomar a trajetória prévia. [A espiral salário-preços é um cenário possível, mas pouco provável no médio prazo](#).

As Autoridades Monetárias terão de escolher: seguir as políticas de austeridade ou avançar reconstrução da infraestrutura física e social, tão fragilizada após quatro décadas de sucateamento. Os dois caminhos são arriscados, mas um deles pode produzir uma nova crise de larga escala: a terceira em menos de quinze anos.

²⁰⁹ Ver: M. Kalecki, Political Aspects of Full Employment, The Political Quarterly, 14 (4), October 1943, pp. 322-330 (<https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1943.tb01016.x>).

O Mundo Mudou, as Elites Seguem Iguais

A estagflação foi instrumental para o rompimento do compromisso político em torno da democracia. Desde então, a ameaça de “retorno da inflação” tornou-se o alicerce retórico para a imposição do Estado mínimo para a sociedade e do Estado máximo para os ricos. É por isso mesmo que, no contexto do debate em curso, [Robert Skidelsky](#)²¹⁰, o biógrafo de [John Maynard Keynes](#), sugere que o risco de estagflação não é o problema mais grave da atualidade, mas sim a possibilidade de uma nova crise financeira. A expansão do balanço dos principais Bancos Centrais depois de 2008 sustentou os mercados financeiros e, assim, consolidou [a forte elevação no patrimônio dos mais ricos](#).

Para [Skidelsky](#), a teoria macroeconômica convencional criou a ilusão de que a política monetária é independente da política fiscal. Por isso mesmo, o ideal seria abandonar as bússolas criadas na era neoliberal e, assim, permitir que a ação estatal volte a priorizar o estímulo ao desenvolvimento socioeconômico²¹¹. Se os Estados precisam gastar mais para manter a coesão social, a busca de equilíbrio fiscal intertemporal deve partir da recuperação das receitas públicas por meio da tributação do patrimônio dos milionários e bilionários. Estes estão atentos e seguem defendendo o [“socialismo para os ricos e o capitalismo para os demais”](#).

O *establishment* financeiro só admite que a mão visível do Estado atue para proteger os seus interesses. Para resgatar seu patrimônio nos momentos de crises financeiras, tudo é permitido, inclusive expandir os balanços dos seus bancos centrais em mais de US\$ 20 trilhões ou dobrar a dívida pública como proporção do PIB. Já a ação estatal para manter emprego, renda e dignidade para o conjunto da sociedade é sempre apontada como a perigosa fonte dos déficits orçamentários e da inflação. O mundo atual pode ser diferente, mas as elites seguem as mesmas: diante da disjuntiva entre a defesa da democracia e a preservação da liberdade plena para os capitais, elas não hesitam em colocar seus bolsos em primeiro lugar.

²¹⁰ Robert Skidelsky, “Where Has All the Money Gone?”, Sep 15, 2021 (<https://www.project-syndicate.org/commentary/quantitative-easing-has-fueled-financial-instability-by-robert-skidelsky-2021-09>).

²¹¹ “... governments must abandon the fiction that central banks create money independently from government ... they must themselves spend the money created at their behest. For example, governments should not hoard the furlough funds that are set to be withdrawn as economic activity picks up, but instead use them to create public-sector jobs.”

23

O Sonho Chinês e o Pesadelo das Finanças²¹²

O Sonho Chinês

Xi Jinping lidera o “Império do Meio” desde 2012, quando assumiu a posição de Secretário Geral do Partido Comunista da China (PCC) e de presidente da Comissão Militar Central (CMC). Em 2013, passou a ser formalmente o chefe do Executivo, vale dizer, presidente da República Popular da China (PCR). Ele é o líder da [quinta geração de burocratas comunistas](#), os quais assumiram a responsabilidade de colocar o “[país em pé](#)” e, com isso, deixar para trás o “[século de humilhações](#)”. Para garantir a legitimidade política do PCC, Deng Xiaoping, Jiang Zemin e Hu Jintao colocaram em prática [as quatro modernizações](#) e concentraram seus esforços no crescimento da economia, no avanço tecnológico e na transformação das forças militares.

O sucesso neste sentido parece ser inequívoco, como demonstra o crescente [desconforto do establishment dos Estados Unidos](#) e de [seus principais aliados com a ascensão chinesa](#).²¹³ O sonho de um [novo século americano](#), no qual caberia à China o papel de “sócio responsável”²¹⁴, para usar o termo sugerido em 2005 por [Robert Zoellick](#), então Secretário Adjunto de Estado da administração G. W. Bush, não durou muito. Após a crise financeira global (2007-2009) e com o avanço da polarização política no Ocidente, o mandarinato do PCC percebeu haver uma oportunidade para rever a doutrina de Deng sobre “[esconder a sua força e ganhar tempo](#)”. Em sua perspectiva, a decadência das democracias ocidentais abriu espaço para reafirmar o seu projeto nacional.

Para Xi era chegado o momento de anunciar ao mundo o “[sonho chinês](#)”²¹⁵: “Todos têm um ideal, uma ambição, um sonho. Agora estamos falando sobre o sonho chinês ... Acredito firmemente

²¹² André Moreira Cunha e Andrés Ferrari, originalmente publicado em 04 de novembro de 2021. Ver: <https://www.ufrgs.br/fce/o-sonho-chines-e-o-pesadelo-das-financas/>

²¹³ “The question of how NATO should go about this task of enhancing political cohesion and convergence For the challenges of a new era is the principal subject of this report. A central contention is that, however challenging it may be to attain, NATO critically needs political convergence on first order questions because the sheer scale of threats, and in particular the simultaneous geopolitical and ideological challenge from Russia and China, portend consequences for the security and prosperity of us all.” (NATO 2030, United for New Era, November, 2020. p. 10).

²¹⁴ “Tonight I have suggested that the U.S. response should be to help foster constructive action by transforming our thirty-year policy of integration: We now need to encourage China to become a responsible stakeholder in the international system. As a responsible stakeholder, China would be more than just a member – it would work with us to sustain the international system that has enabled its success.” ([Robert Zoellick](#), “Whither China? From Membership to Responsibility”, Remarks to the National Committee on U.S.-China Relations, 21/09/2005, p. 4).

²¹⁵ “Everyone has an ideal, ambition and dream. We are now all talking about the Chinese Dream. In my opinion, achieving the rejuvenation of the Chinese nation has been the greatest dream of the Chinese people since the advent of modern times.... I firmly believe that the goal of bringing about a moderately prosperous society in all respects can be achieved by 2021, when the CPC celebrates its centenary; the goal of building China into a modern socialist country that is prosperous, strong, democratic, culturally advanced and harmonious can be achieved by 2049, when the PRC marks its centenary; and the dream of the rejuvenation of the Chinese nation will then be realized.”

que o objetivo de criar uma sociedade moderadamente próspera em todos os aspectos pode ser alcançado até 2021, quando o PCC comemora seu centenário; a meta de transformar a China em um país socialista moderno, próspero, forte, democrático, culturalmente avançado e harmonioso pode ser alcançada até 2049, quando a RPC completa seu centenário; e o sonho do rejuvenescimento da nação chinesa será então realizado.”. As datas escolhidas por Xi, assim como o conjunto de sua mensagem, não são fruto de impulsos ou acaso. Para os estrategistas chineses, nas próximas décadas o país consolidará a sua posição como um poder global.

O caminho está traçado, mas a estrada é sinuosa e cheia de obstáculos em potencial. O sucesso econômico produz novos desafios, como a necessidade de garantir equilíbrio energético, ambiental e financeiro. Já o sucesso político está associado à manutenção do controle social e da legitimidade no uso do poder. Para tanto, o PCC deve entregar o que prometeu: o “sonho chinês”. No momento, paira no ar o pesadelo da desorganização financeira. E, com esta, a ameaça de ruptura do delicado equilíbrio social e econômico do país.

Xi tem plena consciência deste fato e vem alertando para os riscos de que a [financeirização](#) contamine, ainda mais, a economia chinesa. Os fluxos de capitais, domésticos e internacionais, e a busca de ganhos financeiros são instrumentos do desenvolvimento e não sua finalidade última. O crescimento deve priorizar o “lado da oferta”, vale dizer, a capacidade de inovar e de produzir com eficiência²¹⁶.

O Pesadelo das Finanças ...

Nas últimas duas décadas, a China experimentou o mais intenso processo de acumulação de capital que se tem registro na história das modernas economias de mercado. Entre 1952 e 1999, período demarcado pelo comando de Mao Zedong e, depois, de Deng Xiaoping e seus herdeiros, a participação média da China no estoque global de capital foi de 5,2%, um pouco abaixo da média do conjunto dos países latino-americanos (5,6%)²¹⁷. Os Estados Unidos responderam por 30,4% e os demais países do G7 (Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido) por 31%. Entre 2000 e 2019, a China

²¹⁶ “We should prevent major fluctuations in the macro economy and avoid large inflows and withdrawals of foreign investment in the capital market. We must ensure the security of food, energy, and major resource supplies, as well as the stability and security of industrial and supply chains. We need to prevent the disorderly expansion and unchecked growth of capital, and ensure environmental and workplace safety. We should guard against the risk of large-scale job losses, strengthen public health security, and effectively prevent and handle public disturbances. In strengthening the systems for safeguarding national security, we should draw on experiences from other countries, work out how to set necessary security barriers and locks at different stages, and identify effective solutions for various national security issues... In the present stage of China's development, the most important task in promoting smooth economic flow is maintaining effective and smooth operations on the supply side. If we have a strong capacity to provide effective supply, we can clear obstructions and bottlenecks in economic flow, enabling us to create jobs and provide income, which will further boost our country's capacity to create demand. As such, we must take furthering supply-side structural reform as our main task, and continue to carry out the priority tasks of cutting overcapacity, reducing excess inventory, deleveraging, lowering costs, and strengthening areas of weakness. We need to comprehensively improve and upgrade the industrial structure, enhance our innovation capacity, competitiveness, and overall strength, increase the resilience of the supply system, and ensure inputs produce higher-quality outputs with greater efficiency, so as to achieve a dynamic economic equilibrium at a high level.” (Xi Jinping, Understanding the New Development Stage, [Applying the New Development Philosophy, and Creating a New Development Dynamic](#))

²¹⁷ Estimativas dos autores com base nos dados da [Penn World Tables](#) (PWT 10.0, July 2021).

incrementou sua participação relativa de 7% para 15%; já os EUA perderam a liderança global, passando de 21% para 13%, enquanto o G6 recuou de 28% para 20%, e a América Latina manteve sua posição estagnada em 7%.

O estoque de capital é uma estimativa para o valor da infraestrutura física das economias (estradas, portos, aeroportos, ferrovias, prédios públicos etc.), de suas empresas (terrenos, fábricas, máquinas e equipamentos) e famílias (casas e apartamentos). Ela não resulta de uma apuração direta dos órgãos oficiais de estatística por meio do cálculo do PIB. Nos marcos dos [Sistemas de Contas Nacionais](#), cuja padronização é feita pela Organização das Nações Unidas, há a formação bruta de capital, que representa os gastos agregados com máquinas, equipamentos e construção²¹⁸. Este fluxo anual pode ser acumulado, de modo a caracterizar o valor presente dos investimentos realizados ao longo do tempo, considerando-se a depreciação do capital. Assim, a FBC é um fluxo de gastos, ao passo que o “capital” é um estoque que representa a capacidade produtiva.

Nos anos 2000, a China logrou avançar na construção de uma economia moderna²¹⁹, a despeito da eclosão das duas maiores crises econômicas em mais de cem anos: a crise financeira global (2007-2009) e a pandemia da COVID-19 (2020). Em 1980, seu PIB equivalia a 5% da renda. Este patamar atingiu 18%, em 2000, e 64%, em 2020, quando o país já tinha um PIB próximo ao somatório das rendas de Japão, Alemanha, França e Reino Unido. Em paridade poder de compra, que é uma métrica mais adequada para comparações internacionais, a economia da China já é 20% maior que a estadunidense.

Entre 1980 e 1999, a variação anual da FBC da China foi de 8,2% a.a., patamar que se elevou para 11,6% a.a. entre 2000 e 2020. Neste mesmo período, o ritmo de variação do PIB desacelerou de 10% a.a. para 8,7%, respectivamente. Assim, para sustentar níveis de expansão da renda e do emprego acima das médias globais e em linha com as necessidades de garantir estabilidade social e política doméstica, os líderes do PCC redobram a aposta no modelo de crescimento liderado pelos investimentos. A FBC passou de um padrão elevado em termos internacionais, ou 36% do PIB, entre 1980-1999, para outro excepcionalmente alto na década de 2010: 45% PIB.

Para viabilizar tal padrão, famílias, empresas não financeiras e governos ampliaram suas dívidas de forma intensa, cujo estoque atingiu [287% do PIB no final do primeiro trimestre de 2021](#). Para se colocar em perspectiva, tal indicador era de 140% do PIB em 2008, antes da falência do Lehman

²¹⁸ Conforme registrado pelo [Banco Mundial](#), com base nas definições da ONU: “Gross capital formation (formerly gross domestic investment) consists of outlays on additions to the fixed assets of the economy plus net changes in the level of inventories. Fixed assets include land improvements (fences, ditches, drains, and so on); plant, machinery, and equipment purchases; and the construction of roads, railways, and the like, including schools, offices, hospitals, private residential dwellings, and commercial and industrial buildings. Inventories are stocks of goods held by firms to meet temporary or unexpected fluctuations in production or sales, and “work in progress.” According to the 1993 SNA, net acquisitions of valuables are also considered capital formation. Data are in constant 2010 U.S. dollars.”

²¹⁹ Os indicadores na sequência são estimativas dos autores com base em: IMF - [World Economic Outlook Database](#); e [World Bank Open Data](#).

Brothers; e oscilou na faixa de 100% a 140% do PIB nas três décadas anteriores. Assim, os dados de FBC, estoque de capital e de níveis de endividamento sugerem que o padrão de crescimento liderado por investimentos e dívidas foi particularmente acentuado nos anos 2000. A expansão acelerada nas dívidas abriu caminho para emergência potencial de crises financeiras. É por isso que os problemas atuais no mercado imobiliário preocupam tanto os gestores chineses.

... e a Crise no Setor Imobiliário

Nas últimas semanas, analistas de mercado, acadêmicos e formuladores de políticas se debruçaram sobre a [crise de liquidez do conglomerado chinês Evergrande](#). Fundado em 1996 por [Xu Jiayin](#), sua atuação principal é no setor da construção civil, onde [desenvolve cerca de 1.300 projetos](#), em quase trezentas cidades da China. Com o passar do tempo, seus interesses se diversificaram para atividades em setores como turismo, entretenimento, saúde, finanças, agricultura, esportes – onde é proprietária de um dos maiores times do país (Guangzhou Evergrande F.C.) – e automotivo – detendo 45% do capital da Faraday Future, que produz veículos elétricos. Atualmente, [é a responsável direta](#) por 200 mil postos de trabalho e, por meio de suas compras junto a outras empresas, contribui para sustentar 3,8 milhões de ocupações.

Em 2021, o grupo estava na [122ª posição dentre os maiores do mundo no ranking da Forbes](#) e Xu Jiayin aparecia com um dos bilionários listados na [Bloomberg](#) e na [Forbes](#), com um patrimônio líquido de US\$ 11,2 bilhões. Todavia, o sucesso corporativo de Xu legou à Evergrande US\$ 310 bilhões em dívidas registradas em seus demonstrativos financeiros, o que equivale a 2% do produto interno bruto (PIB) do país, além de compromissos de até [1% do PIB “fora dos balanços”](#). Daquele montante, US\$ 20 bilhões são em instrumentos emitidos no mercado internacional de capitais. No curto prazo, há US\$ 90 bilhões que precisam de pagamento ou refinanciamento.

A crise atual se originou da combinação entre a expansão muito rápida de sua carteira de ativos com forte alavancagem (quociente entre recursos de terceiros e capital próprio). A Evergrande, assim como o setor da construção em geral, respondeu aos estímulos creditícios, ao padrão de crescimento liderado pelos investimentos, ao desejo dos chineses comuns em realizarem o “sonho” prometido pelo PCC e, também, ao ímpeto especulativo natural em dinâmicas fortemente expansionistas. Seus elos com compradores de imóveis, fornecedores de materiais e serviços, e credores são profundos e diversificados demais para serem ignorados. Assim, por exemplo, [há 171 bancos e 121 instituições financeiras não bancárias](#) que são seus credores diretos. Adicionalmente, há 1,4 milhão de apartamentos em construção, cujos compradores já adiantaram pagamentos parciais ou totais. Este último grupo [responde por 2/3 dos compromissos totais da Evergrande](#).

Em 2020, para tentar conter a especulação imobiliária e o excesso de endividamento, [o governo chinês implementou limites mais rígidos](#) para as empreiteiras, quais sejam: (i) 70% de teto na relação passivos/ativos; (ii) que a relação dívida líquida/capital não ultrapasse 100%; e (iii) que a relação entre o caixa e as dívidas de curto prazo seja de, no mínimo de 1:1. As novas regras geraram pressão sobre o caixa da Evergrande, que se viu diante da necessidade de interromper novas construções, suspender ou adiar pagamentos a fornecedores e credores e vender ativos mais líquidos. Seu modelo de negócio depende de fontes generosas de financiamento, as quais devem sempre estar dispostas a sancionar suas posições cada vez mais ilíquidas. Porém, o acúmulo de desequilíbrios, principalmente os níveis elevados de endividamento, a [diversificação pouco orgânica dos seus negócios e a opacidade nas informações](#) sobre sua estrutura organizacional e financeira, geraram forte aversão nos investidores²²⁰. [O preço de suas ações desabou em Hong Kong](#), com perdas acumuladas de 90% entre janeiro e outubro.

O Crescimento Compartilhado e as Armadilhas da Financeirização

A alavancagem excessiva torna qualquer economia potencialmente mais vulnerável. Como nos ensinou [Minsky](#), a estabilidade é desestabilizadora, pois induz os agentes econômicos a assumirem posições patrimoniais cada vez mais arriscadas. As lideranças chinesas criaram uma convenção social sólida em torno do crescimento e, com isso, alimentaram a expectativa de progresso contínuo. Nem mesmo a moderação no ritmo de variação do incremento anual do PIB, que atualmente se situa entre 5% e 6%, refreou o [Animal Spirits](#) dos empreendedores chineses e dos burocratas do PCC, ávidos por chamarem a atenção dos seus superiores por meio da entrega de “mais progresso”.

O moderno mandarinato tem-se revelado extremamente competente em debelar vários surtos iniciais de crises financeiras, tanto as criadas internamente, quanto as que vieram de fora. Esse sucesso passou a cobrar um preço cada vez maior, pois os desequilíbrios de estoques ampliaram o potencial para que os acidentes de percurso gerem processos de “[desalavancagem complexa](#)”. A crise imobiliária em curso é somente o mais novo desafio na busca de se concretizar o sonho chinês.

Em setembro do ano passado, já estava claro que a Evergrande teria dificuldades para se enquadrar. [O grupo escreveu ao governo relatando suas apreensões sobre os impactos de uma eventual crise de liquidez, especialmente para os investidores](#). Evidentemente, aproveitou o ensejo para pedir ajuda. Até porque, os 1,4 milhão de compradores de seus imóveis representam o maior e mais sensível contingente de credores. Não se trata de um problema pequeno ou, tampouco, isolado. As famílias

²²⁰ “...the company's aggressive ambitions are what landed it in hot water, according to experts. The group ‘strayed far from its core business, which is part of how it got into this mess’ said Mattie Bekink, China director of the Economist Intelligence Unit. Goldman Sachs analysts say the company's structure has also made it ‘difficult to ascertain a more precise picture of [its] recovery.’ In a recent note, they pointed to “the complexity of Evergrande Group, and the lack of sufficient information on the company's assets and liabilities.”. Ver: <https://edition.cnn.com/2021/09/24/investing/china-evergrande-group-debt-explainer-intl-hnk/index.html>.

chinesas possuem dívidas que excedem 62% do PIB, em sua maior parte na forma de hipotecas imobiliárias. Por sua vez, 41% dos ativos bancários estão posicionados em créditos imobiliários e 78% do patrimônio das famílias urbanas está concentrado na forma de imóveis. Quase todas as grandes incorporadoras chinesas também [estão fortemente endividadas](#) e possuem modelos de negócio semelhantes ao da Evergrande²²¹. [De acordo com o FMI](#), as suas dívidas se aproximam de US\$ 5 trilhões (1/3 do PIB).

O Estado chinês tem administrado a crise de diversas formas: o banco central (Banco do Povo da China) já injetou US\$ 15,5 bilhões para irrigar o mercado interbancário e reafirmou a importância de " ... maintain the healthy development of the real estate market, and safeguard the legitimate rights and interests of housing consumers"²²²; para combater a especulação e evitar o “risco moral”, o governo central sinalizou que encaminhará uma nova [proposta de tributação da propriedade imobiliária](#); bem como indicou claramente que [os donos das empresas deverão utilizar a sua fortuna pessoal](#) para honrar as dívidas corporativas. Até o momento, tais esforços limitaram o escopo da crise imobiliária. Ainda assim, a experiência histórica não nos autoriza a descartar a possibilidade de que a China venha a se defrontar com um quadro mais profundo de instabilidade financeira.

As economias de mercado evoluíram com base em sistemas de crédito que operam estruturalmente de forma alavancada. Vale dizer, o montante de ativos e passivos criados pelo financiamento do consumo e dos investimentos se valida recorrentemente desde que famílias, empresas e intermediários financeiros sigam confiando que suas posições são líquidas e seguras.

Quando tal elo de confiança se rompe, a corrida para a realização de lucros e, assim, a venda de ativos, se torna potencialmente incontrolável. Para evitar o pior, os governos precisam ter capacidade e credibilidade para atuarem como “compradores em última instância” dos ativos financeiros. Ou, eventualmente, para conter as “ordens de venda” por meio da regulação financeira ou da pressão política

²²¹ De acordo com o Fórum Econômico Mundial: “Evergrande is not the only Chinese developer in trouble. China Properties Group recently defaulted on \$226 worth of notes, while Modern Land asked investors for extra time to pay a \$250 million bond due on October 25, Sinic Holdings advised that it likely would default on some of its \$250 million bond payments and Fitch downgraded Sinic Holdings rating to a C and Fantasia failed to pay \$315 million owed to lenders, comprising \$206 bond repayment and a \$109 million from Country Garden, China’s second largest property developer. In late October, Moody’s downgraded seven major Chinese real estate companies due to dismal sales and financial projections. A recent prediction from Nomura Holdings, suggests China’s real estate sector is more than \$5 trillion in debt. China’s real estate market accounts for a whopping 30% of the country’s GDP, 41% of the Chinese banking system’s assets are either directly or indirectly associated with the property sector and 78% of the invested wealth of urban Chinese is in residential property. To quell fears of contagion across China’s real estate market, Beijing has pledged to prevent downstream impacts on other real estate companies in the region. There remains, however, great uncertainty as to whether the Government will step in to support Evergrande itself in the event of a default.”

²²² A seguinte nota foi publicada pelo PBC no final de setembro: “On September 29, the People’s Bank of China (PBC) and the China Banking and Insurance Regulatory Commission (CBIRC) jointly held a meeting on real estate finance ... It was stressed at the meeting that the financial sector should earnestly implement the arrangements of the CPC Central Committee and the State Council, focus on the goal of “stabilizing land price, housing price and market expectations,” and properly implement the prudential management practices of real estate finance. It should stay committed to the principle that “housing is for living in, not for speculation” and never resort to the real estate as a short-term stimulus for the economy.” Ver: <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4353915/index.html>

e moral. Ainda assim, [são muitos e recorrentes os episódios de crises financeiras](#), localizadas ou sistêmicas. As economias avançadas se tornaram excessivamente dependentes de níveis cada vez mais elevados de endividamento. Famílias, empresas e governos mantêm passivos que excedem a renda anual entre duas, três ou mais vezes. Depois de 2008, a sustentação desta dimensão da financeirização se deu pelo impulso dos créditos dos seus bancos centrais. Entre 2009 e 2021, o balanço das Autoridades Monetárias dos [EUA, da Europa e do Japão foram ampliados em US\\$ 25 trilhões](#). Sem isso, o colapso nos mercados acionários e de dívidas teria produzido uma nova Grande Depressão.

O capitalismo em tempos de finanças liberalizadas e desregulamentadas produziu [menos investimentos produtivos e incrementos de produtividade](#), [maior concentração de renda e da riqueza](#) e a [perda de vitalidade da democracia](#). Os ricos, particularmente os novos titãs da *Gig Economy*, acumularam níveis de poder econômico, social e político que põem em risco [a manutenção de sociedades livres](#). No caso da China, a expansão das dívidas contribuiu para consolidar a formação bruta de capital, elevar a produtividade e melhorar a vida da maioria da população. Ainda assim, as desigualdades avançaram e já ameaçam a sustentação política do regime. Neste contexto, crises financeiras como a que se desenha pelo ajuste abrupto no setor imobiliário podem se converter em fonte de instabilidade, o que é intolerável para o *establishment* do PCC.

Ciente desta realidade complexa, [Xi Jinping tem enfatizado a necessidade de garantir que a prosperidade atinja a todos](#)²²³ e não somente a um pequeno grupo de milionários e bilionários, [conforme analisamos em artigo recente](#). Para tanto, deverá avançar na tributação progressiva e na estruturação de políticas redistributivas mais amplas. Para entregar o “sonho chinês” diante dos riscos criados pelo mundo das finanças globalizadas e desregulamentadas, Xi Jinping terá de ser mais eficiente do que os seus pares ocidentais [na difícil missão de enquadrar os ricos](#).

²²³ “In my opinion, pursuing common prosperity, like building a moderately prosperous society in all respects, is a general concept that involves all aspects of the society across the country and is not proposed for only urban areas or rural areas, or east, central or west regions, insomuch that putting forward indicators requires overall consciousness. To achieve common prosperity for 1.4 billion Chinese people, we must take concrete, long-lasting actions. It does not mean simultaneous prosperity for everyone or the same level of affluence across the country. The degree of prosperity of different groups and regions and the time of achieving prosperity may vary. Common prosperity entails a process of moving forward amid developments and must be constantly promoted for continuous success.” ([Xi Jinping, 09/10/2021](#))

Referências

- Acemoglu, D., Restrepo, P. *Tasks, Automation, and the Rise in US Wage Inequality*, NBER Working Paper n. 28.920, June, 2021.
- Aglietta, M. *Money: 5,000 Years of Debt and Power*, Verso, 2018.
- Aliber R. Z.; Kindleberger, C. P. *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, 7th ed., Palgrave Macmillan, 2015.
- Applebaum, A. *Twilight of Democracy: The Seductive Lure of Authoritarianism*, Doubleday, 2020.
- Atkinson, A. B. *Inequality: What Can Be Done?* Harvard University Press, 2015.
- Auer, R. et al. Rise of the central bank digital currencies: drivers, approaches and technologies. *BIS Working Papers*, No 880, August, Basle, Bank for International Settlements, 2020.
- Baldwin, R. *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Belknap Press 2016.
- Belluzzo, L. G. M. *O Capital e suas Metamorfoses*. Editora Unesp, 2013.
- Bidadanure, J. U. *Justice Across Ages*. Oxford University Press, 2021.
- Block, F. L. *The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*, University of California Press, 1977.
- Boar, C. et al. *Impending arrival* – a sequel to the survey on central bank digital currency, BIS Papers n. 017, January, Basle, Bank for International Settlements, 2020.
- Braudel, F. *Civilization & Capitalism 15th-18th Century*. Harper & Row Publishers, 1982 (3 Volume Set: Vol. 1 the Structures of Everyday Life; Vol. 2 the Wheels of Commerce; Vol. 3 the Perspective of the World)
- Braudel, F. *A Dinâmica do Capitalismo*. Rocco, 1987.
- Cardoso Jr., J. C. P. (Org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília, IPEA, 2009.
- Carstens, A. *The future of money and the payment system: what role for central banks?* Basle, Bank for International Settlements, 2019.
- Chang, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, 2002

Cherif, R., Hasanov, F. *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. IMF Working Paper, 19/1974. Washington, DC: International Monetary Fund, 2019.

Chomsky, N. *The Precipice: Neoliberalism, the Pandemic and Urgent Need for Social Change*, Haymarket Books, 2021.

Cohen, B. J. *The Geography of Money*, Cornell University Press, 1998.

Cohen, B. J. *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, Princeton University Press, 2015.

Cohen, B. J. *Currency Statecraft: Monetary Rivalry and Geopolitical Ambition*, University of Chicago Press, 2018.

Cohen, S. S., DeLong, J. B. *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press, 2016.

Credit Suisse. *Global Investment Returns Yearbook 2021*, Zurich, Credit Suisse, 2021a.

Credit Suisse. *Global Wealth Report 2021*, Zurich, Credit Suisse, 2021b.

Diamond, J. *Upheaval: Turning Points for Nations in Crisis*, Little, Brown and Company, 2019.

Doshi, R. *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order (Bridging the Gap)*, Oxford University Press, 2021.

Economy, E. C. *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, Oxford University Press, 2018.

Eichengreen, B. *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar*, Oxford University Press, 2010.

Eichengreen, B. et al. *How Global Currencies Work – Past, Present, and Future*, Princeton University Press, 2017.

Eichengreen, B., Flandreau, M. The rise and fall of the dollar (or when did the dollar replace sterling as the leading reserve currency?), *European Review of Economic History*, 13(3), pp. 377-411, 2009.

Elias, N. *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*, 1939 (Blackwell Publishing; 2000).

Evans, R. J. *The Pursuit of Power: Europe 1815-1914*, Penguin Books, 2017.

Fairbank, J. K.; Goldman, M. *China: A New History*, 2nd Edition, Belknap Press, 2006;

Ferguson, N. *Doom: The Politics of Catastrophe*, Penguin Press, 2021.

Fiori, J. L. *História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. Boitempo, 2015.

- Fiori, J. L. *A Síndrome de Babel e a disputa do poder global*. Boitempo, 2020.
- Freeman, C., Soete, L. *Economics of Industrial Innovation*, 3rd edition, The M.I.T. Press, 1997.
- Friedman, M. *Capitalism and Freedom*. 1962 (University of Chicago Press, 2020).
- Fukuyama, F. *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Farrar, Straus and Giroux, 2018.
- Fukuyama, F. The Pandemic and Political Order, *Foreign Affairs*, July/August, 2020. (<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>).
- Fukuyama, F.; Fasting, M. *After the End of History: Conversations with Francis Fukuyama*, Georgetown University Press, 2021.
- Gentilini, U. et al. Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices, Washington, DC, World Bank, 2020.
- Goodhart, C., Tsomocos, D. M. *Financial Regulation and Stability: Lessons from the Global Financial Crisis*, Edward Elgar Publishing, 2019.
- Gourinchas, P. et al. *The International Monetary and Financial System*”, NBER Working Paper No. 25782, April, 2019.
- Hahari, Y. N. *Sapiens: A Brief History of Humankind*, Harper, 2015.
- Hahari, Y. N. *Homo Deus: A Brief History of Tomorrow*, Harper, 2017.
- Harvey, D. *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, 2007.
- Hayek, F. *Individualism and Economic Order*, 1948 (University of Chicago Press, 1996).
- Hobsbawm, E. *The Age of Revolution: Europe 1789–1848*. Vintage Books, 1962.
- Hobsbawm, E. *The Age of Capital: 1848–1875*. Weidenfeld & Nicolson, 1975.
- Hobsbawm, E. *The Age of Empire: 1875–1914*. Weidenfeld & Nicolson, 1987.
- Hollander, S. *Essays on Classical and Marxian Political Economy*, Routledge, 2013.
- Huntington, S. P. *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, 1968.
- Izetzki, E. et al. Exchange Rate Arrangements in the 21st Century: Which Anchor Will Hold? *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 34(2) May, 599-646, 2019.

- IMF. *World Economic Outlook*, October. Washington, DC, International Monetary Fund, 2018.
- IMF. *World Economic Outlook*, October. Washington, DC, International Monetary Fund, 2020.
- IMF. *World Economic Outlook*, October. Washington, DC, International Monetary Fund, 2021.
- Jones, D. S. *Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*, Princeton University Press, 2014.
- Keynes, J. M. *Tract on Monetary Reform*, 1923 (The Richest Man in Babylon, 2009).
- Keynes, J. M. *Treatise on Money*, 1930 (Martino Fine Books, 2011).
- Keynes, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936 (BN Publishing, 2008).
- Keynes, J. M. The General Theory of Employment, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 51, Issue 2, February, 1937.
- Kirshner, J. *Currency and Coercion*, Princeton University Press, 1995.
- Kissinger, H. *On China*, Penguin Press, 2011.
- Korinek, A., Stiglitz, J. E. *Artificial Intelligence, Globalization, and Strategies for Economic Development*, NBER Working Paper n. 28.453, February, 2021.
- Kose, M. A. et al. *Global Recessions*, Policy Research Working Paper 9172, Washington, DC, World Bank, March, 2020a.
- Kose, A. W et al. *Global Waves of Debt: causes and consequences*, Washington, DC, World Bank, 2020b.
- Krugman, P. *Arguing with Zombies: Economics, Politics, and the Fight for a Better Future*, W. W. Norton & Company, 2020.
- Lasch, R. *The Revolt of the Elites: And the Betrayal of Democracy*, W W Norton & Co Inc, 1995.
- Lepore, J. *These Truths: A History of the United States*, W. W. Norton & Company, 2018.
- Levitsky, S; Ziblatt, D. *How Democracies Die*, Crown, 2018.
- Lipset, S. M. Some Social Requisites of Democracy. *American Political Science Review* 53 (1), pp. 69-105, 1959.
- Mazzucato, M. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, 2011.
- McGregor, R. *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*, Harper, 2010.

- Meade, J. *Liberty, Equality and Efficiency*. New York University Press, 1964.
- Mearsheimer, J. J. *The Great Delusion: liberal dreams and international realities*, Yale University Press, 2018.
- Minsky, H. *John Maynard Keynes*, 1975 (McGraw-Hill Professional, 2008).
- Minsky, H. *Can "It" Happen Again?* M.E. Sharpe, Armonk, 1982.
- Minsky, H. *Stabilizing an Unstable Economy*, 1986 (McGraw-Hill Education, 2008)
- Mirowski, P., Plehwe, D. (Editors). *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Harvard University Press 2015.
- Moore, B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press, 1967.
- Mounk, Y. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Harvard University Press, 2019.
- Mundell, R. *EMU and the International Monetary System: A Transatlantic Perspective*, Austrian National Bank Working Paper 13, Vienna, 1993.
- Neal, L. *A Concise History of International Finance: From Babylon to Bernanke*, Cambridge University Press, 2015.
- Palma, J. G. Behind the Seven Veils of Inequality. What if it's all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income? *Development and Change*, 50(5) pp. 1133-1213, 2019.
- Palma, J. G. América Latina en su "Momento Gramsciano". Las limitaciones de una salida tipo "nueva socialdemocracia europea" a este impasse, *El Trimestre Económico* 87(348), pp. 985-1031, 2020.
- Parsons, T. *The Social System*. New York: Free Press, 1951.
- Parsons, T. *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1971.
- Piketty, T. *Capital in the Twenty First Century*, Harvard University Press, 2014.
- Piketty, T. *Capital and Ideology*, Harvard University Press, 2020.
- Polanyi, K. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, 1944 (Beacon Press, 2009).
- Przeworski, A. *Crises of Democracy*. Cambridge University Press, 2019.

Putnam, R. D., Garrett, S. R. *The Upswing: How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again*, Simon & Schuster, 2020.

Rajan, R. G.; Zingales, L. *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*, Crown Business, 2003.

Reich, R. *The System: Who Rigged It, How We Fix It*, Knopf, 2020.

Reinert, E. *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*, Carroll & Graf, 2007.

Reinhart, C. M., Rogoff, K. S. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009.

Richardson, H. C. *How the South Won the Civil War: Oligarchy, Democracy, and the Continuing Fight for the Soul of America*, Oxford University Press, 2020.

Rostow, W. W. The Stages of Economic Growth. *The Economic History Review*, New Series, 12(1), pp. 1-16; 1959.

Runciman, D. *How Democracy Ends*. Basic Books, 2018.

Saich, T. *From Rebel to Ruler: One Hundred Years of the Chinese Communist Party*, Belknap Press, 2021.

Shaikh, A. *Capitalism: Competition, Conflict, Crises*, Oxford University Press, 2016.

Shambaugh, D. *China and the World*, Oxford University Press, 2020.

Shambaugh, D. *China's Leaders: From Mao to Now*, Polity, 2021.

Shiller, R. J., *Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events*, Princeton University Press, 2019.

Skidelsky, R. *John Maynard Keynes: 1883-1946: Economist, Philosopher, Statesman*, Penguin Books, 2005.

Skidelsky, R. *Money and Government: The Past and Future of Economics*, Yale University Press, 2018.

Skidelsky, R. *What's Wrong with Economics? A Primer for the Perplexed*, Yale University Press, 2020.

Slobodian, Q. *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, 2020.

Snyder, T. *On Tyranny: Twenty Lessons from the Twentieth Century*, Crown, 2017.

Spence, J. D. *The Search for Modern China*, Third Edition, W. W. Norton & Company, 2012.

Stiglitz, J. *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, W. W. Norton & Company, 2019.

Strange, S. *Casino Capitalism*, Blackwell Publishers, 1986.

Strange, S. The Persistent Myth of Lost Hegemony, *International Organization* 41(4), pp. 551-574, 1987.

Strange, S. *State and Markets*, Pinter Publishers, 1988.

Summers, L. Accepting the Reality of Secular Stagnation, *Finance and Development*, June, Washington, DC, International Monetary Fund, 2020.

Taylor, M. Z. *The Politics of Innovation: Why Some Countries Are Better Than Others at Science and Technology*, Oxford University, Press 2016.

Tuchman, B. W. *The March of Folly: From Troy to Vietnam*, Random House Trade Paperbacks, 1984.

UNCTAD. *Trade and Development Report 2021*, Geneva, United Nations Trade and Development Report.

Volcker, P. *Keeping at It: The Quest for Sound Money and Good Government*, PublicAffairs, 2018.

Walt, S. M. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S.*, Picador, 2019.

Yang Jisheng et al. *The World Turned Upside Down: A History of the Chinese Cultural Revolution*, Farrar, Straus and Giroux, 2021.

Zingales, L. *A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*, Basic Books, 2012.

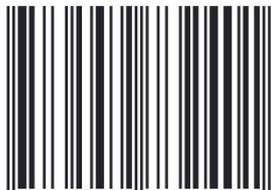
Zingales, L. *Does Finance Benefit Society?* NBER Working Paper No. 20894, January, 2015.



FACULDADE
DE CIÊNCIAS
ECONÔMICAS



ISBN: 978-65-5973-240-1



CSL

9 786559 732401