

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

MAURO SALVO

A INSERÇÃO DAS ECONOMIAS EMERGENTES E A DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO  
CENÁRIO POLÍTICO INTERNACIONAL

Porto Alegre

2011

MAURO SALVO

A INSERÇÃO DAS ECONOMIAS EMERGENTES E A DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO  
CENÁRIO POLÍTICO INTERNACIONAL

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. André Moreira Cunha

Porto Alegre

2011

S186i Salvo, Mauro

A inserção das economias emergentes e a distribuição de poder no cenário político internacional / Mauro Salvo. – Porto Alegre, 2011.

160 f. : il.

Orientador: André Moreira Cunha.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.

1. Investimento estrangeiro. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Política internacional. 4. Economia internacional. I. Cunha, André Moreira. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 339.727.22

MAURO SALVO

A INSERÇÃO DAS ECONOMIAS EMERGENTES E A DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO  
CENÁRIO POLÍTICO INTERNACIONAL

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em  
Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da  
UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título  
de Doutor em Economia, com ênfase em Economia do  
Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 01 de Março de 2011.

---

Prof. Dr. André Moreira Cunha (Orientador)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE)

---

Prof. Dr. Gilberto Sarfati

Fundação Getúlio Vargas (EAESP)

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI)

---

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE)

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho somente foi possível pela contribuição de algumas pessoas e instituições às quais devo mencionar e expressar meus sinceros agradecimentos.

A primeira menção é para meu orientador, Prof. Dr. André Moreira Cunha, por ter aceito o desafio de orientar um aluno já maduro e por vezes um pouco intransigente. O prof. André saiu-se muito bem e eu me beneficieei disto.

Agradecimento especial endereço ao Prof. Jean-Marc Siröen, tutor de meu estágio de doutorando na Université Paris-Dauphine na França, que durante um ano me deu dicas interessantes e precisas para melhor direcionar meu trabalho. Além disso, atendeu de forma cortês e tempestiva as inúmeras exigências burocráticas da Capes.

Apesar destes percalços, agradeço a Capes pela ajuda de custo (bolsa PDEE) concedida para realização de estágio em uma universidade estrangeira de primeira linha, ressaltando que o trabalho foi financiado majoritariamente com recursos próprios do autor. Não posso deixar de mencionar os professores e funcionários do PPGE-UFRGS que me proporcionaram ambiente adequado para ampliação de conhecimentos.

Também sou muito grato ao Banco Central do Brasil, do qual me orgulho de pertencer ao quadro de servidores desde 1994, por manter programa de incentivo à pós-graduação de excelência na forma de licença remunerada e que possibilitou que eu passasse doze meses no exterior, redigindo minha tese em contato com pesquisadores de alto nível provenientes dos mais diversos países.

Expresso minha gratidão aos amigos economistas por suas críticas e sugestões que contribuíram para o aprimoramento de meu trabalho. Cito três deles em particular: Dr. Eui Jung Chang (Bacen), Dr. César Rodrigues Van Der Laan (Bacen) e Dr. Leonardo Monastério (IPEA).

Dedico este trabalho à Mônica, minha companheira de todas as horas, e aos meus pais, seu Nico e dona Lourdes, que mesmo com mínimos conhecimentos formais intuitivamente sempre compreenderam o enorme valor da educação.

## RESUMO

O objetivo central da tese é analisar se e como as economias emergentes ganharam poder no cenário político internacional, através do aumento de seus recursos de poder econômico. Como o foco do trabalho foi direcionado para a evolução do poder econômico das economias emergentes e suas implicações para o sistema de nações, a atenção maior foi dada às movimentações da economia política internacional, que não estão restritas aos organismos financeiros internacionais. Buscou-se mostrar que o jogo de poder se dá, preponderantemente, entre os Estados-nacionais. Neste trabalho foi analisado o funcionamento do sistema internacional contemporâneo, abordando-o através das principais correntes teóricas das relações internacionais. O tema em foco foi a distribuição de poder econômico no cenário político internacional. A hipótese considerada foi que alguns países emergentes têm aumentado seu poder global e desta forma impactado a organização do sistema e as relações econômicas internacionais. No capítulo 2 defende-se que o poder econômico, atualmente, pode ser considerado a principal fonte de poder tendo em vista os temas da agenda das relações internacionais. Defende-se que mesmo os EUA não sendo mais a nação hegemônica que garante a estabilidade do sistema, este ainda é o sistema criado pelos americanos e não há evidência de que haja alguma nação capaz de assumir a liderança e implantar outro sistema. Por último defendo que vivemos em um sistema internacional híbrido, que ora é anárquico, ora é cooperativo ou coordenado, dependendo da agenda internacional. O capítulo 3 trata das instituições de Bretton Woods e analisa sua evolução e o papel da moeda padrão. Reforça a análise do capítulo anterior quanto à inexistência de um movimento de ruptura ou mesmo de substituição da moeda americana como referência das transações internacionais inclusive na hipótese da adoção de uma unidade de conta baseada numa cesta de moedas. O atual sistema monetário internacional, no qual países exportadores de petróleo e a China sustentam o dólar americano como moeda de referência e o nível de consumo dos americanos, é a prova das dificuldades de institucionalização de uma nova ordem. No capítulo 4 distinguem-se os conceitos econômicos para estipular a melhora do bem-estar da população e como as mesmas estatísticas são utilizadas para medir o poder nas relações econômicas internacionais. Baseado no exposto considera-se que as economias emergentes estão aumentando sua fonte de poder econômico e começa a influir nas decisões que durante décadas foram limitadas ao G-7 e as evidências disso são a constituição do G-20, a participação no Grupo de Estabilidade Financeira do BIS e o aumento do peso nos votos do FMI.

**Palavras-chave:** Economia política internacional. Economias emergentes. Recursos de poder.

## ABSTRACT

The main objective of this thesis is to examine whether and how emerging economies have gained power in the international political scene, by increasing their economic power resources. As the focus of the study was directed towards the development of the economic power of emerging economies and its implications for the system of nations, greater attention was given to the movements of international political economy, which are not restricted to international financial organizations. We tried to show that the power game occurs, mainly, among National States. This work analyzed the functioning of the contemporary international system by addressing it through the principal theories of international relations. The theme in focus was the distribution of economic power in the international political scenario. The assumption made was that some emerging countries are increasing their global power and thus impacted the organization of the system and international economic relations. Chapter 2 argues that the economic power may currently be considered the main source of power in view of the topics on international relations agenda. It is argued that the U.S. is not even the most homogenous nation which ensures the stability of the system, this is still the system created by the Americans and there is no evidence that there is any nation able to take the leadership and implement a different system. Finally It's argued that we live in an international hybrid system, which is sometimes anarchic, sometimes it is cooperative or coordinated depending on the international agenda. Chapter 3 deals with the Bretton Woods institutions and examines their evolution and role of the currency standard. Reinforces the analysis of the previous chapter as to the absence of a movement to break or even replacement of the U.S. currency as a benchmark for international transactions including the assumption of adopting a unit of account based on a basket of currencies. The current international monetary system in which oil exporters and China support the U.S. dollar as reference currency and the level of consumption of Americans is proof of the difficulties of institutionalizing a new order. Chapter 4 distinguished economic concepts to provide the improvement well-being of the population and how those statistics are used to measure power in international economic relations. Based on the foregoing it is considered that emerging economies are increasing their sources of economic power and begin to influence decisions which for decades limited to the G-7 and the evidence for this is the formation of G-20, participation in the Group Stability Financial BIS and increasing their weight in votes in the IMF.

**Keywords:** International political economics. Emerging economies. Power resources.

## TABELAS

Tabela 1: Dados dos Países (BRIC) .....	130
Tabela 2: Investimento Estrangeiro Direto – Recebido.....	131
Tabela 3: Participação no PIB Mundial % PPC .....	131
Tabela 4: Peso Demográfico % .....	132
Tabela 5: Exportações de Mercadorias (bilhões USD) .....	132
Tabela 6: Dados Referentes aos Membros do G-20.....	138
Tabela 7: Reservas Internacionais de Países Selecionados .....	141

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
1.1 OBJETIVO.....	10
1.2 PROBLEMA.....	11
1.3 METODOLOGIA.....	13
1.4 BASE TEÓRICA.....	17
1.5 ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO DA TESE.....	19
<b>2 O SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO.....</b>	<b>21</b>
2.1 O SISTEMA INTERNACIONAL: aspectos analítico-conceituais e evolução recente.....	21
2.1.1 FONTES DE PODER.....	28
2.1.2 A ESTABILIDADE DO SISTEMA E A HEGEMONIA.....	33
2.1.3 OS ESTADOS UNIDOS COMO NAÇÃO HEGEMÔNICA ATUAL.....	38
2.1.4 ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL – EPI.....	42
2.2 O NÍVEL DE ANÁLISE E A INTERAÇÃO DOS AGENTES.....	48
2.2.1 REALISMO – FOCO NOS ESTADOS.....	51
2.2.2 NEO-REALISMO – FOCO NA ESTRUTURA.....	52
2.2.3 LIBERALISMO – FOCO NOS ESTADOS COMO REPRESENTANTES DE GRUPOS DOMÉSTICOS .....	56
2.2.4 NEOLIBERALISMO/NEOINSTITUCIONALISMO – FOCO NAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS.....	57
2.2.5 TEORIA CRÍTICA.....	60
2.2.6 INTERDEPENDÊNCIA ECONÔMICA.....	63
2.3 CONFLITO VERSUS COOPERAÇÃO.....	66
2.3.1 CONFLITO.....	67
2.3.2 COOPERAÇÃO.....	72
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	78
<b>3 O SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL: suas instituições como instrumento de poder.....</b>	<b>82</b>
3.1 BREVE RELATO HISTÓRICO.....	82

3.2 O PADRÃO OURO INTERNACIONAL.....	86
3.3 UM SISTEMA HÍBRIDO DESCOORDENADO.....	87
3.4 A INSTITUCIONALIDADE CRIADA EM BRETTON WOODS.....	88
3.5 O (NÃO) SISTEMA BRETTON WOODS II.....	98
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	116
<b>4 AS ECONOMIAS EMERGENTES NO SISTEMA INTERNACIONAL.....</b>	<b>118</b>
4.1 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO PODER DOS EMERGENTES.....	120
4.2 DESCONSTRUÇÃO DOS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO PODER DOS EMERGENTES.....	122
4.3 OS DIVERSOS CONCEITOS PARA OS PAÍSES PERIFÉRICOS.....	123
4.4 OS EMERGENTES NO SISTEMA INTERNACIONAL.....	126
4.5 OS BRICs.....	130
4.6 EVIDÊNCIAS DA ASCENSÃO DO PODER DAS ECONOMIAS EMERGENTES.....	136
4.6.1 O SURGIMENTO DO G-20.....	136
4.6.2 MUDANÇAS NO BIS.....	140
4.6.3 AS RESERVAS INTERNACIONAIS.....	141
4.6.4 OS FUNDOS SOBERANOS.....	142
4.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	143
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>145</b>
REFERÊNCIAS.....	150

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 OBJETIVO

O objetivo central da tese é analisar se e como as economias emergentes ganharam poder no cenário político internacional, através do aumento de seus recursos de poder econômico. Naquilo que se refere aos temas de Economia Política Internacional, a emergência de algumas economias periféricas mudou/mudará o equilíbrio de forças na política internacional?

Para isso pretende-se analisar o sistema internacional com vistas a esclarecer como se dão as relações de poder entre as nações, principalmente no pós segunda guerra mundial. Com base nisso discutir qual tem sido o papel das instituições financeiras internacionais, tais como FMI e Banco Mundial, a estabilidade e a dinâmica do sistema. Se a ordem econômica internacional vigente não mais atende as necessidades de parte significativa do PIB mundial e, por isso deve ser reformada, quais seriam as alterações possíveis e suas conseqüências? Em seguida, serão abordadas as condições atuais das economias emergentes e suas perspectivas de aumentarem seus poderes relativos dentro da ordem mundial vigente. O esquema abaixo ilustra o encadeamento lógico proposto.

*Sistema Internacional → Instituições Financeiras Internacionais → Economias Emergentes*

Como o foco do trabalho será a evolução do poder econômico das economias emergentes e suas implicações para o sistema de nações, a atenção maior será dada às movimentações da economia política internacional, que não estão restritas aos organismos financeiros internacionais. Buscar-se-á mostrar que o jogo de poder se dá, preponderantemente, entre os Estados-nacionais.

O debate atual sobre a insustentabilidade e os desequilíbrios do sistema monetário internacional vigente, tendo o dólar americano como moeda de referência, expõe em certa medida quais os atores são relevantes e quais os recursos de poder importam na criação de uma nova ordem econômica global.

Há alguns temas que são inevitavelmente citados no decorrer deste trabalho, tais como aqueles ligados a políticas macroeconômicas, a teoria do desenvolvimento e do crescimento econômico, crises financeiras internacionais entre outros. Todavia, estes assuntos, embora importantes, não serão tratados em seus detalhes para que o foco da tese seja mantido.

## 1.2 PROBLEMA

As duas guerras mundiais tiveram um impacto de grande magnitude sobre o desenvolvimento da teoria das relações internacionais. As teorias das duas gerações que se seguiram à Segunda Guerra Mundial foram moldadas pela Guerra Fria, assim como as questões que serviram de base para a teorização nas duas décadas entre 1919 e 1939 emergiram do contexto internacional dessa época. Se a teoria utópica (idealista) derivou da Primeira Guerra Mundial e a teoria realista foi um produto da experiência que conduziu à Segunda Guerra Mundial e que derivou dela, quais serão então as construções teóricas comparáveis para o período do pós-Guerra Fria? O colapso da União Soviética, o fim da Guerra Fria e a contínua transformação do sistema internacional trouxeram à teoria das relações internacionais questões pelo menos tão numerosas e complexas como as que determinaram as primeiras áreas de atenção e investigação.

O fato de o mapa estadocêntrico do mundo ter sido tão dramaticamente alterado pelo fim da Guerra Fria conduz-nos a numerosas questões da maior importância teórica. Quais são, por exemplo, as implicações para a estrutura sistêmica internacional que derivam do número e tipo de unidades que estão sendo criadas? O debate começa enfim a surgir quanto ao que será a nova estrutura sistêmica que virá determinar o panorama internacional dos princípios do século XXI.

A Teoria das Relações Internacionais até meados do século XX concentrou as explicações do sistema internacional na questão da segurança nacional e conseqüentemente em aspectos ligados a guerra e a paz. Todavia com o fim da Guerra Fria, aumento da globalização e consolidação da democracia em diversos países os interesses econômicos das empresas transnacionais, bem como a busca por melhora do bem estar por parte de governos

democráticos reforçou a intenção em manter a paz mundial e direcionar investimentos na produção de bens para o consumo em vez de bens voltados para a guerra.

Para Susan Strange (1996, p.4) o estudo da economia política internacional deveria repensar algumas premissas das ciências sociais convencionais e especialmente do estudo das relações internacionais. Estas se referem primeiramente aos limites da política como atividade social, em segundo lugar a natureza e fontes de poder na sociedade, em terceiro lugar a necessidade e também indivisibilidade da autoridade numa economia de mercado, e em quarto lugar a natureza anárquica da sociedade internacional e a conduta racional dos estados como atores unitários desta sociedade.

Susan Strange levantou que um tema importante a tratar é como e por que o equilíbrio de poder entre a economia de mercado e a autoridade política conferida aos Estados mudou tanto durante a segunda metade do século XX. Normalmente, esta mudança se definiu com o termo impreciso de globalização e constitui um tema de debate contínuo, especialmente entre os especialistas em relações internacionais, comércio internacional e economia política internacional. Quais são as relações políticas-chaves que podem afetar ao sistema financeiro internacional, para melhor ou para pior? Foi alterado nos últimos tempos? (STRANGE, 1999, p. 58).

Joseph Stiglitz (1999, p.49) lamenta não termos um governo mundial responsável pelos povos de todos os países, responsável por supervisionar o processo de globalização. Em vez disso, temos um sistema que poderia ser chamado de governança global sem governo global, no qual algumas poucas instituições – o Banco Mundial e o FMI – e alguns participantes – os ministérios da fazenda e do comércio, intimamente ligados a determinados interesses financeiros e comerciais - dominam a cena, mas no qual muitos dos afetados pelas decisões tomadas são abandonados praticamente sem voz. Para Stiglitz – e muitos outros - é o momento de mudar algumas das regras que governam a ordem econômica mundial, de dar menos ênfase a ideologias e de prestar mais atenção naquilo que realmente funciona, de pensar mais uma vez a respeito da maneira como as decisões são tomadas em nível internacional – e no interesse de quem.

A globalização favoreceu não só as relações financeiras, mas também as comerciais, abrindo caminho para a conquista de novos mercados consumidores e contribuindo para a onda de fusões e aquisições verificada a partir dos anos 1990. Este fenômeno tornou-se bastante frequente, o que culminou com a criação de enormes

conglomerados, cuja unificação reduziu custos operacionais diversos, ligados à logística, transporte, fiscal etc, otimizando o processo produtivo. (KLOTZE et al, 2007, p. 109-110).

Atualmente há complexas relações entre os mercados domésticos e externos. Não apenas relações financeiras, mas uma complexa interação entre as cadeias produtivas em setores importantes do tecido produtivo. As importações fazem parte do cotidiano das empresas, o que as obrigam a realizar operações de proteção contra flutuação da taxa cambial. Também os exportadores precisam de mecanismos de proteção contra flutuações de grandes proporções que ocorrem nos mercados futuros, principalmente dos produtos primários. É por isso que neste trabalho não se distinguirá globalização comercial da financeira, assumindo-a como sendo um fenômeno único.

O problema não está na globalização, mas na maneira como ela foi gerida. Parte do problema está nas instituições econômicas internacionais, no FMI e no BM, que ajudam a estabelecer as regras do jogo. Essas instituições atuam de tal maneira que, com frequência, acabam servindo aos interesses dos países industrializados mais avançados – e a interesses particulares de alguns indivíduos nesses países -, em detrimento dos interesses do mundo em desenvolvimento. (STIGLITZ , p. 263) Nye Jr (2007, p. 233) aponta que os estados tentam usar as instituições internacionais para estabelecerem as regras que influenciam a transferência de ganhos entre os participantes.

O agravamento das dificuldades exige saídas inovadoras, que só podem ser perseguidas com dois pressupostos básicos: uma nítida compreensão das alterações ocorridas nos últimos anos no sistema internacional, além de uma objetiva visão do Terceiro Mundo. As teorizações trazidas dos arcabouços do pensamento do século XIX e XX são impotentes frente ao reordenamento ocorrido na economia mundial, a redistribuição do poder econômico, o arrefecimento da polarização ideológica e a fragmentação do poder político internacional. Tais alterações oportunizam aos países emergentes a entrada em cena, buscando seu espaço próprio de afirmação no novo ordenamento. (SEITENFUS, 1999, p. 133).

### 1.3 METODOLOGIA

Apesar da sua complementaridade, existem diferenças básicas entre a teoria acadêmica das ciências sociais e a prática político-diplomática. Há também diferenças, talvez

menos básicas, entre as perspectivas teóricas gerais das relações internacionais e as ciências da política que tratam das questões de política externa de estados específicos, tal como existem diferenças entre as ciências da política e a prática concreta da diplomacia. Cada um dos vários níveis de conhecimento e de ação tem uma legitimidade própria que não pode ser subestimada pelos que operam noutros níveis. Em todo caso, é útil ter em mente a distinção entre o acadêmico, que procura alcançar a compreensão dos fenômenos e formular generalizações acerca da conduta política num nível de probabilidade significativo, e o decisor político, que tem de escolher uma linha de ação específica num conjunto de circunstâncias concretas no qual a análise probabilística pode não ser a base adequada para produzir escolhas políticas importantes.

Hoje em dia, um acadêmico minimamente prudente não considerará sensato apegar-se demasiado depressa e de forma exclusiva a nenhum dos paradigmas teóricos que tem à sua disposição. Nenhuma perspectiva é por si só capaz de explicar de forma adequada, exaustiva e penetrante toda a variedade de fenômenos que compõe o complexo internacional sempre em evolução. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 9).

De acordo com Barry Buzan (1995, p. 204-5), os níveis de análise põem em relevo três idéias fundamentais: 1) capacidade de interação, os tipos e a intensidade de interação de que cada unidade do sistema é capaz relativamente às outras; 2) estrutura, a forma como as unidades se encontram dispostas umas em relação às outras e como se diferenciam umas das outras; 3) processo, a questão de saber até que ponto as unidades do sistema interagem umas com as outras seguindo padrões recorrentes.

Quincy Wright (1955, p. 26) sugere que o campo das relações internacionais poderá ser mais bem compreendido se abordado a partir de quatro perspectivas básicas: 1) o real, ou o ser, conhecido através do método da descrição; 2) o possível, ou o que pode ser, conhecido através do método da especulação teórica; 3) o provável, ou o que virá a ser, conhecido através do método da previsão; 4) o desejável, ou o dever ser, conhecido através do método da reflexão normativa, valorativa ou ética.

A função essencial da teoria internacional é a de nos permitir um melhor conhecimento da realidade internacional, quer seja com o propósito do puro conhecimento quer com o propósito mais ativo de modificar aquela realidade. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 64).

Não existe um único modelo para a teoria. A teorização social ocorre a vários níveis e através de muitas perspectivas disciplinares, com diferentes tentativas

interdisciplinares em curso. A teoria internacional, que vai para além da teoria da política externa, contém elementos que se pretendem descritivos, especulativos, explicativos, prospectivos e normativos. Cada teorizador pode destacar um ou outro destes elementos, mas à medida que o domínio da teoria internacional se desenvolve mais provável é a síntese entre o ser, o que pode ser, o que provavelmente será e o dever ser. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 65).

Complementarmente, Gilpin (2001, p. 102) aponta que a economia sozinha não é uma ferramenta acurada e suficiente para analisar questões como a distribuição da atividade econômica nos interesses nacionais e a efetividade dos regimes internacionais, o que nos remete a interdisciplinaridade como forma de melhor tratar os temas internacionais.

O desafio que enfrentamos consiste assim em encontrar critérios largamente aceitos no sentido de avaliar o mérito das abordagens teóricas alternativas, tarefa que pode tornar-se bem difícil num mundo marcado pela crescente diversidade. A procura da teoria torna-se um objetivo mais complexo devido ao fato de nos encontrarmos no meio de uma transformação das estruturas, acompanhada por uma aceleração sem precedentes ao nível do volume das interações entre grupos que não são estados, entre os próprios estados e entre estados e atores não estatais. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 785-6).

Um novo e amplamente inexplorado conjunto de dimensões tem vindo a ser acrescentado ao estudo das relações internacionais, alargando deste modo a lista das questões que merecem reflexão por parte da teoria emergente. Estas dimensões incluem a emergência das organizações internacionais ao nível global e regional, a crescente importância dos mercados financeiros globais e das empresas multinacionais, as comunicações de massa instantâneas, assim como os movimentos religiosos fundamentalistas transnacionais, os movimentos revolucionários e terroristas. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 787).

Os teorizadores irão seguramente tentar desenvolver laços mais precisos entre os vários níveis de análise (ou atores), do microcomportamental (indivíduo) ao macrocomportamental (sistema internacional), e resolver o problema agente-estrutura da teoria das relações internacionais mediante a localização, no interior e entre os vários níveis de análise, da fonte de conduta que está a ser estudada. Este tipo de investigação permitirá aumentar a possibilidade de interligar níveis de análise e de estabelecer uma ponte entre as concepções teóricas encarnadas pelas tradições institucionalista-neoliberal e neorrealista/realista estruturalista. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 796).

Enquanto campo interdisciplinar com vocação para tratar de questões multidisciplinares, as relações internacionais continuarão, no século XXI, necessariamente a incorporar, desenvolver e sintetizar contribuições provenientes da maioria das ciências sociais. Quanto maior a complexidade e a quantidade de questões que dispõem de uma dimensão internacional e global, maior será a necessidade de uma perspectiva multidisciplinar que seja capaz de produzir respostas interdisciplinares baseadas na integração de abordagens, descobertas e contribuições de outras disciplinas.

Raymond Aron mostrava preocupação em distinguir as teorias filosóficas das teorias científicas, ao mesmo tempo em que argumentava que a teoria das relações internacionais devia seguir o modelo delineado pela Economia, no seu entender a Ciência Social mais aperfeiçoada e, por conseguinte, a mais habilitada a traduzir simplificadamente a complexidade do mundo real. (ARON, 1980, p. 318).

Partiu-se do pressuposto que o comércio internacional está incluído no conjunto da análise sobre o sistema internacional contemporâneo, não cabendo análise específica para a Organização Mundial do Comércio (OMC). Esta opção prende-se ao fato de que os temas comerciais em pauta atualmente não são capazes de desequilibrar a relação de forças globais. As principais economias do mundo concordam naquilo que concerne às diretrizes da OMC e na maneira como os conflitos são resolvidos. O mesmo não ocorre quanto aos temas pertinentes ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial. Os assuntos financeiros e as políticas de desenvolvimento costumam ser, em sua natureza, muito mais controversos. Além disso, tanto a magnitude quanto a velocidade com os quais os recursos são transacionados podem ser muito mais instabilizadores quando comparados aos temas comerciais.

A proposta desta tese é dar tratamento multidisciplinar a pesquisa, com ênfase na teoria da economia política internacional e na teoria das relações internacionais. A análise se baseará fundamentalmente na magnitude das economias domésticas, medidas pelo PIB como *proxy* para determinar o que chamaremos de Poder Econômico. Todavia, de forma auxiliar também serão levadas em consideração variáveis como o investimento estrangeiro recebido e o investimento brasileiro remetido ao exterior, o Produto e seus percentuais de crescimento, a sua participação no PIB mundial, o acúmulo de reservas cambiais, o fluxo de comércio exterior, o nível de desenvolvimento das instituições das economias emergentes em comparação com as desenvolvidas. Analisar a evolução das fontes de poder das economias emergentes em termos absolutos e relativos (principalmente as chamadas BRIC's) às

economias centrais. As reformas institucionais domésticas serão consideradas como tendo influência e sendo influenciadas pela estrutura de poder do sistema internacional e podem aumentar as fontes do poder.

#### 1.4 BASE TEÓRICA

Para compreendermos esta relação entre economia e política é crucial o pressuposto de que o comportamento dos estados não pode ser entendido completamente sem referência aos fatores econômicos. As nossas teorias têm de levar em conta não apenas os estados enquanto atores, mas têm também de incluir atores não estatais como as sociedades transnacionais, bancos e firmas de investimento. Critérios como o nível de desenvolvimento econômico, taxas de crescimento, parceiros comerciais, investimento, política fiscal e monetária deverão também ser considerados. A questão é qual o nível de protagonismo de cada ator.

A economia política internacional centra-se, prioritariamente, mas não exclusivamente, no comportamento dos atores políticos e econômicos internacionais: estados, empresas transnacionais, instituições financeiras, organizações político-militares, movimentos sociais e culturais e uma grande variedade de grupos não governamentais com agendas de interesses específicos. Este campo de estudos também analisa, quando necessário ou apropriado, fatores domésticos em países específicos sempre que procura compreender o impacto dos processos e estruturas internas nas operações e políticas externas.

A Economia Política Internacional como campo do saber surgiu a partir da década de 1970, ainda na área da Ciência Política. Seus autores tinham como objeto de pesquisa principal a chamada crise da hegemonia norte-americana. Diversas correntes de pensamento participaram intensamente do debate. Podemos identificar as principais como sendo a realista, com a teoria da estabilidade hegemônica, a liberal, com a teoria dos regimes internacionais, a estruturalista, com ênfase nos poderes estruturais, e a marxista, com a teoria dos sistemas-mundo ou com os ciclos de acumulação sistêmica.

O realismo é uma das mais importantes correntes teóricas de Relações Internacionais. A parte do realismo que trata da economia política internacional foi chamada, por Keohane (1984), de teoria da estabilidade hegemônica. Uma referência importante para

esta corrente é o economista Charles Kindleberger (1970). Analisando a Grande Depressão de 1929, ele chega à conclusão de que para que a economia mundial seja estabilizada, é preciso que haja um estabilizador. A Grande Depressão é então explicada por ele como resultado da incapacidade da Grã-Bretanha de atuar como estabilizador e da falta de vontade dos Estados Unidos de fazê-lo. O papel de estabilizador é exercido pelo provimento de três bens públicos: um mercado aberto de bens, um fluxo de capital contínuo ou anticíclico e um mecanismo de redesconto para prover liquidez ao sistema monetário internacional.

Gilpin (2001, pp. 97-8) ressalta que a teoria da estabilidade hegemônica diz respeito a uma economia internacional liberal, ou seja, baseada nos preceitos do livre mercado. Além da hegemonia, outras duas condições são necessárias para a existência de uma economia internacional liberal: que a potência hegemônica tenha uma ideologia liberal e que haja interesses comuns entre as principais potências econômicas. A estabilidade é garantida pela função do estabilizador de impedir a ação dos “caronas”, de impor as regras de uma economia liberal e de estimular os outros a também arcarem com os custos de manutenção do sistema.

Contudo, Gilpin assume que elementos dos regimes internacionais comercial, monetário e financeiro, instituídos pelos Estados Unidos, se mantiveram por meio de arranjos entre os Estados Unidos e seus parceiros econômicos mais importantes. Sua renovação depende, porém, da cooperação internacional. Ele defende que essa cooperação é possível, mas extremamente difícil de acontecer, devido à alteração das condições de oferta e demanda favoráveis que existiam quando esses regimes foram criados, no pós-guerra.

É neste ponto que vemos a maior contribuição dos liberais para o estudo da economia política internacional. Keohane faz uma análise das mudanças que ocorreram nos regimes internacionais de petróleo, monetário e comercial no período de 1967 a 1977. Com isso ele procura verificar se a teoria da estabilidade hegemônica explica satisfatoriamente estas mudanças.

Para Keohane a demanda por regimes surge porque eles facilitam acordos, ao prover regras, normas, princípios e procedimentos que ajudam a superar problemas sistêmicos derivados da teoria da “falência do mercado” – situações em que os resultados são ineficientes, ou sub-ótimos, apesar dos atores agirem racionalmente. Eles também resolvem os problemas de custos de transação e de informação imperfeita. Assim, a demanda por regimes será maior quanto maior for a densidade temática e a efetividade dos regimes em proverem normas e informação de qualidade. Ele também questiona se realmente é necessária

uma potência hegemônica para a estabilidade dos regimes. Para ele, padrões de cooperação institucionalizados podem assumir esse papel.

Susan Strange oferece uma forte crítica à teoria dos regimes internacionais. Ela apresenta como alternativa a mudança de foco da análise em direção às barganhas realizadas pelos atores no plano internacional, colocando atenção às estruturas da economia política internacional. Ela faz uma diferença conceitual entre poder relacional e poder estrutural. O primeiro seria o poder de um ator conseguir que outro ator faça algo que ele não faria. O segundo seria o poder de estruturar e determinar as estruturas da economia política global, dentro das quais operam todos os atores internacionais. O poder dos Estados Unidos continua sendo real e a crise dos anos 70 é consequência da forma como ele é exercido, ainda em benefício da potência hegemônica. As mudanças dos regimes internacionais também são devidas a isso e não há um descompasso entre estas e a distribuição de poder no sistema internacional simplesmente porque não houve tal distribuição. Por fim, o conceito de poder estrutural se mostra muito mais útil para explicar a economia política internacional do que os conceitos das correntes tradicionais de Relações Internacionais.

## 1.5 ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO DA TESE

No segundo capítulo (O Sistema Internacional Contemporâneo) pretende-se defender que o sistema internacional é basicamente anárquico e as nações agem em busca de poder e bem estar econômico, utilizando-se de seus recursos de poder. A abordagem estará focada no poder econômico das nações, assim como manterá uma visão basicamente estado-cêntrica, porém sem desprezar o papel relevante de outros agentes não estatais, tais como empresas transnacionais e ONG's. Desta forma, cabe demonstrar, mesmo que sucintamente, que o sistema internacional movimenta-se de acordo com uma agenda de temas que às vezes são tratados multilateralmente em instituições internacionais, outras vezes são bilaterais e outras unilaterais. Algumas vezes tais temas são tratados de forma cooperativa, no âmbito das instituições ou não, outras vezes de forma competitiva.

Também serão apresentadas resumidamente as teorias das relações internacionais que servirão de base para o desenvolvimento da tese. Entendendo que o tema proposto não poderá ser explicado e desenvolvido por uma única corrente teórica serão

utilizadas as teorias Neorrealista, Liberal, Institucionalista e Teoria Crítica. Boa parte desta necessidade deriva da ascensão do poder econômico relativamente ao poder militar no período pós II Guerra Mundial acentuada com o fim da guerra fria, tornando as teorias clássicas das relações internacionais carentes de uma abordagem focada na economia como recurso de poder protagonista. Alguns conceitos-chave a serem utilizados no decorrer da tese por possuírem características subjetivas quando tratados por diversos autores serão definidos neste capítulo.

No capítulo 3 serão analisadas as questões relacionadas ao papel das instituições financeiras de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) nas Relações Internacionais seus desenvolvimentos e ilações sobre as eventuais reformas e seus decorrentes impactos na distribuição de poder. Objetiva-se neste capítulo demonstrar teoricamente como se dá a constituição das instituições multilaterais, ou seja, quais são as condições e as circunstâncias em que foram criadas, suas motivações e seu papel no sistema internacional. Com foco no FMI e Banco Mundial será feita uma retomada histórica destas instituições, abordadas as críticas que elas vêm recebendo e as propostas de reforma para a criação de um novo sistema financeiro internacional, sempre com a perspectiva da distribuição de poder e como os recursos de poder influenciam tais movimentos.

No quarto capítulo serão tratados os assuntos referentes às principais economias emergentes, aquelas que fazem parte do G-20 com ênfase nos chamados BRIC's. Quais seus recursos de poder, como têm se desenvolvido e quais impactos causados pelo aumento relativo destes recursos para a estabilidade do sistema internacional.

A questão que moverá a análise é se a acumulação de recursos de poder pelas economias emergentes, tanto em termos relativos como em termos absolutos, altera a distribuição de poder e quais as conseqüências para o sistema internacional de um novo arranjo de forças.

Na conclusão busca-se sintetizar os principais pontos da tese e propor uma agenda para futuras pesquisas. A conclusão esperada é que as economias emergentes têm interesse em aumentar seus poderes tanto regionais como globais, tendo buscado aumentar seus recursos de poder e deverão nas próximas décadas gozar de maior influência tanto nas instituições financeiras internacionais quanto em outros fóruns.

## 2 O SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

Este capítulo tem como objetivo apresentar alguns conceitos e desenvolvimentos teóricos que pautarão as análises a serem efetuadas nos capítulos seguintes. Não se tem a pretensão de elaborar uma síntese teórica, mas sim apresentar algumas abordagens sobre discussões, dilemas e problemáticas na área das relações econômicas internacionais que formam o cenário no qual se desenrola o tema principal desta tese.

Desta forma, neste capítulo serão abordados temas referentes a estabilidade do sistema internacional e a necessidade de utilizar-se de várias teorias para entendê-lo e explicá-lo. Também será destacada a crescente importância dos temas econômicos nas questões internacionais e conseqüentemente a importância de se obter os recursos de poder necessários para o êxito nas negociações. Paralelamente, se atentará para relevância da agenda internacional na determinação das prioridades do sistema ou de quem o controla. Em seguida, será apresentada a problemática do papel dos agentes como o Estado, as instituições internacionais e os agentes privados e como se dá a interação entre eles. Quando esta interação se dá de forma cooperativa ou conflituosa e quando se dá de forma coordenada ou anárquica.

Ao final deste capítulo espera-se ter esclarecido sobre como o sistema internacional funciona nos dias atuais e os desafios que está enfrentando. Destacando as questões econômicas como dominante na agenda política internacional, o papel central dos Estados, a dificuldade de se institucionalizar um conjunto de ações coordenadas e cooperativas.

### 2.1 O SISTEMA INTERNACIONAL: aspectos analítico-conceituais e evolução recente

Desde meados dos anos 1990, algumas novas tendências emergiram no contexto da teoria da economia política internacional à medida que os acadêmicos tentavam dar resposta a questões como as seguintes:

- O sistema internacional tornou-se mais ou menos estável desde o fim da Guerra Fria?

- Será que a transição dos regimes totalitários/autoritários para as democracias representativas, das economias centralizadas para as economias de mercado e dos particularismos econômicos nacionais para a globalização implica a completa substituição das teorias realista/neo-realista, da luta de poder entre estados pelas teorias liberais, ou outras, da cooperação internacional pacífica e conducente a formas mais elevadas de desenvolvimento humano universal?

- Até que ponto os estados estão a ser suplantados por outras forças e instituições políticas, econômicas, sociais, culturais, religiosas no papel de condicionantes do sistema internacional em evolução?

Para se compreender tais questões e delinear os marcos analíticos do capítulo é importante partir de certas definições centrais. Em primeiro lugar, há que se conceituar o que se entende por Sistema Internacional. Conforme Ewans (1998) este termo é frequentemente usado em relações internacionais com dois sentidos. Um deles é como uma descrição e o outro como um nível de análise explanatória.

Como idéia descritiva, sistema internacional é outra maneira de se referir ao sistema de estados. A política externa se desenvolve num ambiente além-fronteira que é o sistema internacional. As análises tradicionais tendem a enfatizar as orientações e os objetivos das grandes potências como sendo altamente influentes sobre os processos e resultados sistêmicos. Entende-se grandes potências como sendo aqueles Estados-atores de tal significância que caso fossem removidos do sistema mudariam sua estrutura.

Basicamente dois processos sistêmicos movem o sistema internacional, são eles, o conflito e a cooperação. No esforço de administrar estes processos os Estados têm se engajado na criação de um regime e na construção de instituições. Organizações internacionais, como a Liga das Nações ou a ONU, além de instituições regionais têm proliferado nas últimas décadas. Se estas instituições podem ser tratadas como novos atores tem gerado grandes debates, todavia é certo que elas modificaram substancialmente o sistema, levando-se a falar sobre um modelo de atores mistos.

Como nível de análise explanatória, Ewans (1998) ressalta que alguns autores defendem que o sistema internacional determina o comportamento dos atores individuais. A primeira tarefa que todo ator deveria levar em conta é descobrir como funciona tal sistema.

O termo Ordem Internacional (EWANS, 1998) é frequentemente usado como sinônimo de sistema internacional referindo-se aos padrões de atividade ou aos arranjos que caracterizam o comportamento mútuo dos Estados. Neste sentido ela tem um conjunto de

atributos formais – políticos, diplomáticos, legais, econômicos e militares – que provêm método e regularidade às relações internacionais. A ordem internacional contemporânea está baseada no sistema de estados europeus estabelecido em Vestfália em 1648: uma multiplicidade de estados soberanos coexistindo numa condição de anarquia que, contudo reconhece padrões comuns de comportamento e interação. Em qualquer tipo de ordem internacional estabilidade é um valor chave. Isto não quer dizer que a ordem seja estática. Mudanças e desenvolvimentos podem e realmente ocorrem, mas esses são geralmente acomodados pelo processo de adaptação ou ajustamento.

Não há evidência empírica robusta de que a prática das relações internacionais tenha gerado uma sociedade ou comunidade no sentido usual e muitos autores preferem utilizar o termo sistema internacional de estados que apesar de dispor de padrões regulares de interação num ambiente específico, não dispõe do grau de interação necessário para garantir ser considerado uma sociedade internacional. Para o objetivo deste trabalho o importante é frisar que os países são Estados soberanos e que interagem dentro de certos padrões com regularidade cada vez maior e numa diversidade de temas cada vez mais ampla. Todavia estes temas são tratados algumas vezes em interações cooperativas e em outras conflitivas.

A formação e expansão do sistema mundial moderno são concebidas como seguindo não uma trajetória única, estabelecida há quatrocentos ou quinhentos anos, mas passando por diversas mudanças para novos trilhos, instalados por complexos específicos de órgãos governamentais e empresariais. Ao conduzirem o sistema por uma nova direção, eles também o transformaram. Resumidamente, sob a liderança holandesa, o sistema emergente de Estados europeus foi formalmente instituído pelos Tratados de Vestfália. Sob a liderança britânica, o sistema eurocêntrico de Estados soberanos avançou para uma dominação global. Sob a liderança norte-americana, o sistema perdeu seu eurocentrismo e ganhou mais alcance e penetração. (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 31-2).

Em todos os três casos a hegemonia é efeito de longos períodos de expansão competitiva que resulta em uma concentração particular de poder econômico e político. No curso dessas expansões competitivas, a nação hegemônica obtém sua margem decisiva de superioridade, primeiro na produção, depois no comércio e, por fim, nas finanças. (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 33).

Em 1648, a Paz de Vestfália encerrou a Guerra dos Trinta Anos, por vezes considerada a última das grandes guerras de religião e a primeira das guerras dos estados

modernos. Em retrospectiva, esse tratado estabeleceu o estado territorial soberano como a forma dominante de organização internacional. (NYE JR, 2007, p. 3).

Após as guerras mundiais, um novo tratado estabelece a nova estrutura da ordem: o Tratado de Utrecht em 1713, o congresso de Viena em 1815, o sistema das Nações Unidas após 1945. Terá chegado ao fim o ciclo da guerra pela hegemonia? Terá a tecnologia nuclear tornado a guerra mundial demasiado devastadora? Terá a interdependência econômica tornado-a demasiado dispendiosa? Terá a sociedade global tornado-a moralmente inconcebível? (NYE JR, 2007, p. 13).

A agenda da política internacional tem-se tornado mais complexa à medida que os estados perseguem um conjunto de fins mais alargado. A desproporção entre a enorme devastação que as armas nucleares podem infligir e quaisquer razoáveis fins políticos, tornou os líderes compreensivelmente relutantes em utilizá-las. O emprego da interdependência econômica, das comunicações, de instituições internacionais e de atores transnacionais desempenha por vezes um papel mais importante do que a força. A força militar não está obsoleta enquanto instrumento, mas alterações no seu custo e eficácia tornam a política internacional de hoje mais complexa. (NYE JR, 2007, p. 11-13).

*“As grandes potências são fortes não só porque têm armas nucleares, mas também porque os seus recursos imensos lhes permitem gerar e manter poder de todos os tipos, militar e/ou outro, aos níveis estratégico e tático. As barreiras para entrar no clube das superpotências nunca foram tão altas e tão numerosas. O clube permanecerá por muito tempo como o mais exclusivo do mundo”.* (WALTZ, 2002, p. 251).

A experiência recente tem mostrado que o clube terá que aceitar novos sócios, tendo em vista que mais países tem tido acesso a armas nucleares e outros armamentos e a expansão dos meios econômicos em economias emergentes também vem aumentando. Assim, pode-se afirmar que Waltz equivoca-se nesta sua análise. A criação do G-20 que aborda a mesma agenda de temas do G-7 pode ser citada como um exemplo da expansão de sócios do clube, como será discutido no capítulo 4.

Para Waltz (WALTZ, 2002, p. 271), quanto menor for o número de grandes potências, quanto mais alargadas as disparidades entre os poucos estados mais poderosos e os outros, mais provável é que os primeiros ajam pelo bem do sistema e participem na gestão, ou interfiram nos assuntos, dos estados menores. Esta afirmação demonstra a visão americana de

sistema internacional, corroborada pelos demais membros do G-7 até recentemente e que marcou o pós-segunda grande guerra.

A estrutura de um sistema reporta-se à sua distribuição do poder e o processo aos padrões e tipos de interação entre as unidades. O processo de um sistema internacional é determinado por três elementos: (1) a sua estrutura (estruturas bipolares tendem a gerar processos menos flexíveis); (2) o contexto cultural e institucional que envolve a estrutura e determina os incentivos e capacidades de que os estados dispõem para cooperarem; e (3) o fato de os fins e instrumentos de um estado serem revolucionários ou moderados. (NYE JR, 2007, p. 44).

Dizer que a estrutura seleciona significa simplesmente que aqueles que se ajustam às práticas mais aceitas e mais bem sucedidas sobem mais freqüentemente ao topo e são os que mais provavelmente aí se manterão. O jogo que temos de ganhar é definido pela estrutura que determina o tipo de jogador que mais provavelmente prosperará. (WALTZ, 2002, p. 131). Estabelecer um conjunto de medidas a serem adotadas com vistas a alcançar o crescimento/desenvolvimento econômico é polêmico e inconclusivo. Tanto o FMI como o Banco Mundial que durante anos impuseram seu receituário a diversos países já se convenceram de que não há fórmula única. Todavia, há um conjunto de princípios e diretrizes que são fundamentais para o desenvolvimento. Não há nenhum exemplo de alguma nação que tenha alcançado algum poder internacional sem ser minimamente organizada, seja qual for o período histórico.

Por que alguns países apresentaram divergências tão drásticas em comparação às nações globalizadas? Poderão estes, tardiamente, copiar os países globalizados, utilizando sua abundante mão-de-obra como vantagem competitiva e, assim, diversificar suas exportações, incluindo a prestação de serviços e o comércio de manufaturados?

As perguntas acima motivaram pesquisa do Banco Mundial que buscou identificar algumas hipóteses que justificassem as diferenças de desempenho entre nações mais e menos globalizadas. Há quem defenda que conforme as políticas, as instituições e a infraestrutura forem sendo melhoradas é que os países se integrarão aos mercados mundiais de manufaturados e serviços. Outros argumentam que em algumas situações – por exemplo, falta de acesso ao mar - os benefícios de boas políticas, instituições e infraestrutura são ínfimos e por isso alguns países nunca se transformarão. Um terceiro argumento é de que os países que não adotaram boas políticas no passado terão dificuldades de alcançar aqueles que as adotaram no momento mais adequado, tendo em vista que a demanda mundial por

manufaturados está limitada pela renda mundial e, em razão da economia das aglomerações, as empresas vão se realocando em “clusters”. Embora exista espaço para muitos conglomerados, as organizações já têm localizações satisfatórias em países com mão-de-obra abundante, portanto, os países tardios não têm mais nada a oferecer. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 65-67).

As boas políticas citadas acima estariam associadas a implantação de instituições capazes de executá-las e que transmitissem confiança. Exatamente quais instituições hão de entrar no pacote da “boa governança” é coisa que varia de uma recomendação para outra, mesmo porque ainda não se conseguiu entender a relação entre determinadas instituições e o desenvolvimento econômico. Em todo caso, esse pacote de “instituições boas” geralmente inclui a democracia, uma burocracia e um Judiciário limpos e eficientes; a forte proteção ao direito de propriedade (privada), inclusive de propriedade intelectual; boas instituições de governança empresarial, sobre tudo as exigências de divulgação de informação e a Lei de Falência; e instituições financeiras bem desenvolvidas. Menos frequentemente mencionados, mas nem por isso menos importantes, são um bom sistema financeiro público e boas instituições previdenciárias e trabalhistas capazes de oferecer “redes de amparo” e proteger os direitos do trabalhador. (CHANG, 2003, p. 124).

A globalização não é apenas um fenômeno econômico, ela muda as relações de poder, as culturas e o meio ambiente. No âmbito das relações internacionais, ela muda o poder das nações em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos. No âmbito das relações domésticas, ela modifica as relações de poder entre governo, negócios e sociedade civil. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 167).

Nas duas primeiras ondas da globalização – o período até 1980 -, o poder dos países ricos aumentou em relação aos demais. Tal fato ocorreu ao mesmo tempo em que o alargamento das desigualdades entre os países. Mesmo durante este período, o clube das nações mais ricas abriu-se para novos membros não ocidentais: o Japão tornou-se uma importante potência global. Entretanto, a arquitetura institucional mundial herdada desse período tem sido insatisfatória e confere pouco poder aos países em desenvolvimento. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 167-8).

Durante esta terceira onda da globalização, o poder econômico está sendo deslocado dos países industriais pela primeira vez em mais de um século. As economias das novas nações globalizadas estão crescendo em ritmo muito mais rápido que as economias dos países membros da OCDE: China e Índia estão se tornando poderes econômicos importantes.

Nações em desenvolvimento têm grande interesse na evolução da arquitetura mundial porque ela reduz o desequilíbrio de poder. São os fracos, e não os fortes, que são beneficiados pelos sistemas fundamentados em normas de conduta. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 168).

Uma das características diferenciadoras da terceira onda da globalização é que a importância das nações em desenvolvimento está crescendo na economia mundial. No decorrer desse processo, é natural e desejável que sua crescente presença seja refletida nas relações de poder dentro de instituições internacionais como OMC, Conselho de Segurança da ONU, Banco Mundial e FMI. A situação de cada uma dessas instituições é diferente, mas o ponto geral é que uma grande parcela da interação econômica ocorrerá fora dos países membros da OCDE, então é importante que os novos atores da economia mundial tenham voz ativa na arquitetura mundial ao governar essas interações. A globalização não limita a independência dos governos nacionais em alguns contextos, mas estes devem possuir graus de liberdade para administrar a interação entre comércio, capital e fluxos de mão-de-obra de um lado, e cultura nacional e meio ambiente de outro. (BANCO MUNDIAL, 2003, p.192-3).

Arrighi e Silver (2001, p. 13) investigam quatro controvérsias inter-relacionadas. Para o foco deste trabalho interessa apenas as três primeiras. A primeira é a mudança no equilíbrio de poder entre as nações, indagando, em particular, se há probabilidade de surgir uma nova nação hegemônica. A segunda concerne ao equilíbrio de poder entre as nações e organizações empresariais, indagando, em particular, se a “globalização” solapou ou não o poder dos Estados, irremediavelmente. A terceira concerne à mudança do equilíbrio de poder entre as civilizações ocidentais e não ocidentais e, em particular, a saber, se estamos chegando ao fim de cinco séculos de dominação ocidental no sistema mundial moderno. A quarta diz respeito ao poder dos grupos subalternos, indagando, em particular, se estamos ou não em meio a uma irrefreável “corrida para o fundo do poço” nas condições de trabalho e de vida.

Como afirmou Henry Morgenthau na época dos Acordos de Bretton Woods, o apoio à ONU significava apoio ao FMI, porque a segurança e as instituições monetárias eram complementares, como as duas lâminas de uma tesoura. Aliás, a importância primordial de Bretton Woods na criação da hegemonia norte-americana não residiu nem no padrão cambial do dólar-ouro contemplado pelos acordos, nem tampouco nas instituições monetárias internacionais criadas por eles, mas na substituição da regulamentação privada pela regulamentação pública nas altas finanças. (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 96).

Não há consenso quanto a qual das nações, se é que ela existiu, beneficiou-se mais da Guerra Fria e está agora em condição de substituir os Estados Unidos como jogador dominante na economia política global. Não há consenso quanto ao fato de a proliferação da variedade e do número de empresas multinacionais e a formação de mercados financeiros globais estarem minando a capacidade das nações e, nesse caso, com que generalidade e permanência. Acima de tudo não há consenso quanto ao tipo de ordem mundial, se é que haverá alguma, que podemos esperar que brote da combinação de quaisquer mudanças que estejam realmente ocorrendo na configuração global do poder. (ARRIGHI e SILVER, 2001, p. 30).

### 2.1.1 FONTES DE PODER

Esta seção analisa como o poder econômico passa a predominar nas Relações Internacionais, partindo da discussão sobre o próprio conceito de poder até chegar nas formas como ele é utilizado.

Poder é a capacidade de obter os resultados desejados e, se necessário, mudar o comportamento dos outros para obtê-los. A capacidade de obter os resultados desejados freqüentemente vem associada à posse de certos recursos, por isso é comum simplificar a definição de poder como a posse de quantidades relativamente grandes de elementos tais como população, território, recursos naturais, vigor econômico, força militar e estabilidade política. Assim o poder poderia ser medido com base na posse de recursos ou pelos efeitos sobre os resultados do manuseio destes recursos numa relação não paritária. (KEOHANE e NYE JR, 2001, p. 9-10).

Em seu livro *States and markets* (1988), Strange afirma que o poder é definido como a capacidade de realizar decisões em quatro necessidades básicas sociais – segurança, conhecimento, produção de bens e serviços e provisão de crédito e dinheiro. Nas Relações Internacionais, dois tipos de poder seriam exercidos. O primeiro é aquele no sentido tradicional realista de autoridade estatal como ator internacional. O outro tipo de poder é o estrutural e refere-se à capacidade de realizar decisões em segurança, conhecimento, produção de bens e serviços e provisão de crédito e dinheiro.

Já em seu livro *The retreat of the state: the diffusion of power in world economy* (1996), ela simplifica ainda mais a definição de poder, dizendo que este é estabelecido como a habilidade de uma pessoa ou um grupo de pessoas de afetar os resultados em termos de que suas preferências assumam precedência em relação às preferências dos outros.

O conceito de poder está relacionado com a existência de estruturas alternativas para a organização do sistema internacional baseadas, por exemplo, no unipolarismo, bipolarismo e multipolarismo. A polaridade é uma característica estrutural do sistema internacional que diz respeito ao número e tipos de atores, mas também à distribuição de capacidades, ou poder, entre esses mesmos atores. Daí que um requisito necessário para compreender as implicações da estrutura sistêmica internacional sobre os padrões de conduta dos atores repouse no estudo do próprio poder. Partindo da previsão de aumento do número dos atores internacionais – estatais e não estatais – ao longo do século XXI, juntamente com a proliferação das armas de destruição maciça e de novas questões conflituais, então o estudo do poder nas suas diversas dimensões – militar, econômica e ideológica – continuará a destacar-se pela sua importância. O estudo da proliferação enquanto questão central para a política internacional dos princípios do século XXI representa afinal o estudo da expansão do poder. O poder consiste em instrumentos físicos e estratégia, o que complica ainda mais a sua mensuração enquanto variável de importância crucial na teoria das relações internacionais.

Diante da ausência da harmonia de interesses que serviu de premissa para o ideário idealista e da própria Liga das Nações, Carr (2001, p. 46-49) constrói sua crítica realista sobre a base da centralidade do poder na política internacional. Assim, ele define o poder em três categorias:

- 1- Poder militar: expressão mais alta do poder (*high politics*).
- 2- Poder econômico: submete-se ao poder militar. Na verdade, o poder econômico pode vir a serviço do poder político, no sentido dos interesses do Estado (*low politics*).
- 3- Poder sobre a opinião: a arte da persuasão como essência do político.

Morgenthau (2003, p. 321) enumera os seguintes elementos do poder nacional: Geografia – diz respeito à extensão territorial quanto à sua localização em relação aos outros países.

Recursos Naturais – Ser autossuficiente na produção de alimentos dá uma importante vantagem ao país, especialmente em caso de guerras, enquanto ser

dependente do fornecimento de outros países é visto como sinal de fraqueza. A autossuficiência em matérias-primas como um todo também dá uma importante vantagem a um país, principalmente em relação àquelas ligadas à indústria bélica. O acesso ao Petróleo é fundamental no poder de uma nação, pois, a partir dessa substância, abre-se toda uma cadeia de produtos petroquímicos.

Capacidade industrial – Não basta ter acesso a matérias-primas, é preciso ter a capacidade industrial de transformá-las.

Quantidade e qualidade das forças armadas – O poder depende da quantidade de homens disponíveis para lutar, qualidade do treinamento, estrutura e organização militar, acesso à tecnologia bélica, capacidade de produção de armamentos e boa liderança.

População – capital humano, quantidade e qualidade, taxa de crescimento, faixa etária, grau de determinação, diplomacia, qualidade do governo.

Uma questão de importância fundamental é a compreensão precisa da relação estabelecida entre os instrumentos econômicos e os outros elementos do poder e da influência disponíveis e empregues na prossecução dos objetivos. Ela não representa apenas uma extensão lógica dos estudos sobre o poder e também está implícita nos trabalhos que procuram estabelecer uma ligação mais firme entre os vários elementos econômicos enquanto componentes necessários da política internacional. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 818).

Tradicionalmente, o teste de uma grande potência costumava ser a força bélica. Hoje em dia, os fundamentos do poder têm se afastado da ênfase na força militar e na conquista. O poder econômico tornou-se mais importante que no passado, tanto em virtude do aumento relativo do custo da força quanto porque os objetivos econômicos passaram a ganhar vulto nos valores das sociedades pós-industriais. (NYE JR, 2005, p 31 e 35).

Nye Jr sustenta que tanto o poder militar como o econômico são exemplos do duro poder de comando que se pode empregar a fim de induzir os demais a mudarem de posição. O poder bruto se apóia tanto em induções como em ameaças. Nye acompanha Carr ao sustentar que existe um modo indireto de exercer o poder. Na política mundial, é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade. Neste sentido, é igualmente tão importante estabelecer a agenda na política mundial e atrair os outros quanto forçá-los a mudar mediante a ameaça ou o uso das armas militares ou

econômicas. A este aspecto do poder – levar os outros a querer o que você quer -, Nye Jr dá o nome de poder brando. Ele coopta as pessoas em vez de coagi-las. O país que consegue legitimar seu poder aos olhos dos demais encontra menor resistência para obter o que deseja. (NYE JR, 2005, p 36 e 39).

O crescimento econômico provê não só a energia do poder bruto como também lustra o prestígio e a autoconfiança do país, contribuindo igualmente com o poder brando. O crescimento econômico sustentado e não inflacionário gera os recursos que serão investidos em poder bruto, assim como um modelo econômico atraente, capaz de acrescer o nosso poder brando. A produtividade pode aumentar graças a novos investimentos em instrumentos ou a novas formas de organização. (NYE JR, 2005, p 206 e 209).

As capacidades econômicas não podem ser separadas das outras capacidades dos estados. Os estados usam meios econômicos para fins militares e políticos; e meios militares e políticos para alcançar interesses econômicos. (WALTZ, 2002, p. 133-4). Na mesma linha de raciocínio Brzezinski afirma que a habilidade econômica e sua tradução em inovação tecnológica podem ser também critérios chave na determinação do poder. (BRZEZINSKI, 1998, p. 46).

Kindleberger (1970, p. 55-6) apresentou alguns conceitos de poder econômico ressaltando que uma abordagem econômica para a política internacional deve considerar os aspectos econômicos do poder nacional. Em seguida alerta que o poder econômico pode existir nas relações internacionais sem ter sido desenhado como meio para controlar outras nações. Desta forma, é importante distinguir entre força econômica e poder econômico. A força econômica é um meio que pode ou não ser utilizado como poder para afetar outros países. Enquanto, poder econômico pode ser definido como sendo a força econômica utilizada para dominar ou controlar. A capacidade de afetar as decisões de outros seria chamada de influência e força seria o uso de meios físicos para afetar tais decisões. Kindleberger ainda apresenta seu conceito de domínio que seria a condição de o país A afetar as decisões de B (um ou vários países) sem que B possa afetar aquelas de A.

A Teoria das Relações Internacionais até meados do século XX concentrou as explicações do sistema internacional na questão da segurança nacional e conseqüentemente em aspectos ligados a guerra e a paz. Todavia com o fim da guerra fria, aumento da globalização e consolidação da democracia em diversos países os interesses econômicos das empresas transnacionais, bem como a busca por melhora do bem estar por parte de governos

democráticos reforçou a intenção em manter a paz mundial e direcionar investimentos na produção de bens para o consumo em vez de bens voltados para a guerra.

Além dos fatores puramente militares o que se propõe também é que o processo de modernização está afetando os valores das pessoas e sua inclinação a apoiar a guerra – em particular, seu interesse pelo bem-estar econômico e suas inibições morais a respeito do emprego da força. Associados a esse processo de modernização, é preciso lembrar também a difusão da democracia e o aumento da interdependência econômica, pilares importantes para um sistema mais pacífico. (ZACHER, 2000, p. 100).

Na década de 1980, Richard Rosecrance (1986), um professor da Califórnia, escreveu que os estados podem aumentar o seu poder de duas maneiras, de forma agressiva, através da conquista territorial, ou pacificamente, através do comércio. O que é interessante e diferente acerca do mundo desde 1945 é que uma estratégia pacífica de comércio está a desfrutar de uma eficácia muito maior do que alguma vez no passado. Através de mecanismos de desenvolvimento industrial-tecnológico e de comércio internacional, as nações podem alterar as suas posições na política internacional e podem realizá-lo enquanto outros estados também beneficiam com a intensificação do comércio e crescimento que a cooperação econômica torna possível.

Mais do que competir pelo território, hoje em dia os Estados competem por participações do mercado na economia mundial. Conseqüentemente, as prioridades mudaram de defesa e política exterior para comércio e política industrial, e agora elas têm de compartilhar a autoridade com outros agentes. (GRIFFITHS, 2004, p. 74).

O pensamento econômico liberal centra-se fortemente sobre o comércio. Os liberais sustentam que o comércio é importante, não porque impeça os estados de entrarem em guerra, mas porque os pode levar a definirem os seus interesses proporcionando aos estados uma forma de alterar a sua posição, através do crescimento econômico em vez da conquista militar. Qualquer que seja o resultado, o argumento econômico liberal afirma que o comércio pode não impedir a guerra, mas conduz realmente a alterações na forma como os estados encaram as suas oportunidades, o que, por seu lado, pode produzir uma estrutura social menos inclinada para a guerra. (NYE JR, 2007, p. 53).

Pode-se constatar, com o que foi exposto acima, que o poder econômico ganhou destaque nas últimas décadas e atualmente é considerado tão importante quanto o poder militar. Isto decorre do fato da agenda política internacional ter se tornado mais pacífica

e composta por temas ligados ao ganho de bem-estar global, o que certamente exclui a possibilidade do uso da força na solução de conflitos.

### 2.1.2 A ESTABILIDADE DO SISTEMA E A HEGEMONIA

Um sistema pode ser descrito através dos seus vários possíveis estados. Pode ser estável ou instável e pode estar organizado de forma mais ou menos estrita. Para desequilibrar um sistema estável é necessário exercer um poder considerável. Um sistema estável é capaz de absorver novos componentes e de processar uma grande variedade de dados (inputs) sem deixar de funcionar normalmente, de se ajustar à mudança e de corrigir a sua conduta através de reações apropriadas a qualquer *feedback* (retroação) negativo (isto é, informação relativa a um desvio de percurso). Todos os sistemas contam com dados de entrada (inputs) e respostas (outputs), sendo que um output pode reentrar no sistema na forma de input, ou seja, através do fenômeno que é conhecido por retroação (*feedback*). Diremos, então, que os sistemas representam os padrões de interação entre as unidades no interior de uma estrutura. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 138-9).

A ordem global é mantida e alimentada em três níveis básicos relativos a padrões de interação. Em primeiro lugar, o nível intersubjetivo ou ideacional, baseando naquilo que os indivíduos entendem será a organização do mundo ou, utilizando o quadro de referência construtivista, a forma em que o mundo é socialmente construído nas mentes daqueles que constituem os seus agentes ou atores. O segundo nível de atividade básico que sustenta a ordem global, de acordo com Rosenau (1989, p. 272), encontra-se no nível comportamental, referente àquilo que os indivíduos de fato fazem, de modo regular, com o objetivo de conservarem os arranjos globais existentes, com base nos seus entendimentos ou percepções ideacionais. Isto pode incluir negociações, possibilidades de recurso à guerra, ameaças aos inimigos e promessas aos aliados. O terceiro nível relativo aos padrões de sustentação da ordem global, de acordo com o modelo de Rosenau (1989, p. 281), é o nível institucional, o qual consiste nos regimes e instituições dentro ou através dos quais os estados e outros atores agem de acordo com as suas manifestações comportamentais e ideacionais. O grau de organização das questões globais em qualquer época histórica depende da atividade

dentro de cada um destes três níveis, os quais, o seu interior e entre eles, são vistos como um conjunto interativo de dinâmicas produtoras de mudança no sistema global.

A manutenção do equilíbrio societal e, em última análise, do próprio sistema social, depende da observação de quatro requisitos prévios: 1) manutenção de padrões, ou a capacidade do sistema assegurar a reprodução dos seus padrões, valores e normas básicos; 2) adaptação ao ambiente externo e às mudanças que ocorrem nesse ambiente; 3) consecução de objetivos, ou a capacidade do sistema alcançar os objetivos que aceitou ou se impôs a si mesmo; 4) integração dos diferentes subsistemas e funções num todo coordenado e coeso. O maior problema para o sistema internacional, mas também para o sistema doméstico, é o da manutenção do equilíbrio, tanto mais importante quanto considerarmos a necessidade do sistema gerir as suas tensões internas. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 149).

O modelo de mudança sistêmica de Gilpin (1981, p. 10-11) é baseado em diversas hipóteses acerca dos Estados, deduzidas da teoria de escolha racional e microeconômica. É usada para postular a viabilidade de uma teoria cíclica de mudança no sistema internacional e consiste de cinco proposições-chave:

- a) Um sistema internacional é estável se nenhum Estado julga proveitoso mudá-lo.
- b) Um Estado tentará alterar o sistema internacional se os benefícios esperados excederem os custos esperados.
- c) Um Estado poderá tentar mudar o sistema internacional com a expansão territorial, política e econômica até os custos marginais das mudanças adicionais se igualarem aos benefícios esperados.
- d) Uma vez que o equilíbrio entre os custos e benefícios das mudanças adicionais e da expansão é alcançado, a tendência é que os custos econômicos da manutenção do *status quo* aumentem mais rapidamente do que a capacidade econômica de mantê-lo.
- e) Se o desequilíbrio do sistema internacional não for resolvido, então o sistema se alterará, estabelecendo-se um novo equilíbrio que reflita a redistribuição do poder.

Por caos sistêmico entendemos uma situação de desorganização sistêmica aguda e aparentemente irremediável. Quando há uma escalada da competição e dos conflitos que ultrapassa a capacidade reguladora das estruturas existentes, surgem nos interstícios novas estruturas que desestabilizam ainda mais a configuração dominante de poder. A perturbação tende a reforçar a si mesma, ameaçando provocar, ou de fato provocando, um colapso completo na organização do sistema. (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 42).

Dougherty e Pflatzgraff (2003) relatam que muitos autores apresentam elementos comuns no que toca aos quadros mentais que utilizam para analisar os sistemas internacionais. Em primeiro lugar, a maioria deles demonstra interesse nos fatores que contribuem para a estabilidade ou instabilidade do sistema internacional. Em segundo lugar, existe uma preocupação comum com os mecanismos adaptativos que permitem ao sistema permanecer em equilíbrio e estabilidade. Em terceiro lugar, existe um interesse comum na avaliação do impacto sobre o sistema relativo à presença de unidades com diferentes capacidades de mobilizar recursos e de utilizar tecnologia avançada. Em quarto lugar, existe consenso entre os autores acerca do fato de que as forças que se movem dentro das unidades políticas nacionais exercem uma grande influência no sistema internacional. Em quinto lugar, estes autores mostram-se interessados, até como parte do seu interesse pela natureza do equilíbrio, com a capacidade do sistema internacional conter e tratar de forma eficaz os distúrbios que se desenvolvem no seu interior. Isto conduz a um interesse partilhado pelo papel dos atores nacionais e supranacionais enquanto reguladores, num sistema internacional caracterizado pela mudança dinâmica. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 154).

Outro ponto que tem sido objeto de teorização, tanto nos textos tradicionais como nos contemporâneos, abordado por Dougherty e Pflatzgraff (2003), diz respeito à relação entre a estrutura do sistema internacional, baseada no número e caráter das unidades e na distribuição de poder através do sistema internacional. A polaridade refere-se ao número de atores e à distribuição de capacidades entre estes, desta maneira, é um indicador da estrutura do sistema. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 156).

De acordo com Kenneth Organski (1968) o sistema internacional encontra-se dividido em duas linhas de potências principais – o estado dominante e a menor das grandes potências. No seu conjunto, estes estados estão divididos entre aqueles que se encontram satisfeitos com o status quo e aqueles que procuram alterar a distribuição de capacidades prevalecente. A erosão da posição do estado dominante, que é parte da evolução cíclica em que se baseia a perspectiva do sistema-mundo, conduz os atores insatisfeitos a ameaçar usar a força, ou a usá-la efetivamente, com o objetivo de produzir mudanças a seu favor.

A teoria da estabilidade hegemônica funda a ordem internacional quer seja sobre a conduta unilateral da potência dominante, os Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria, quer seja sobre a subserviência das demais e o conseqüente ofuscamento dos órgãos multilaterais. A hegemonia, portanto, é mais do que a dominação pura e simples, e diferente dela: é o poder adicional que compete a um grupo dominante, em virtude de sua capacidade

de conduzir a sociedade em uma direção que não apenas atende aos interesses desse grupo dominante, mas é também percebida pelos grupos subalternos como servindo a um interesse mais geral. (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 36).

O sistema mundial não existiria na sua forma atual caso não tivesse ocorrido na Europa um casamento entre os Estados e as economias nacionais. E a partir desse momento o que muitas vezes se chama de “globalização” é o processo e o resultado de uma competição secular entre esses Estados/economias nacionais. A hierarquia, a competição e a guerra dentro do núcleo central do sistema mundial marcaram o ritmo e a tendência do conjunto na direção de um império ou Estado universal e de uma economia global. Mas esse é um movimento que avança sempre liderado por algum Estado/economia nacional em particular. Por isso mesmo nunca se completa, já que sempre acaba se deparando com a resistência das demais “vocações imperiais” do sistema. Os ganhadores transitórios dessa competição sempre foram os que conseguiram chegar mais longe e garantir de forma mais permanente o controle de “territórios políticos e econômicos” supranacionais, mantidos na forma de colônias, domínios ou periferias independentes, mas pouco soberanas. Contudo, só duas das grandes potências lograram impor o seu poder e expandir as fronteiras de suas economias nacionais até quase o limite da constituição de um império mundial: a Inglaterra e os Estados Unidos. Esse processo deu um passo enorme depois da generalização do padrão-ouro e da desregulação financeira promovida pela Inglaterra na década de 1870. E deu outro passo gigantesco depois da generalização do padrão “dólar flexível” e da desregulação financeira promovida pelos Estados Unidos a partir da década de 1970. (FIORI, 2005, p. 68).

Para discutir as possibilidades reais de “governança” do sistema mundial em exame, é necessário partir das premissas teóricas acima apresentadas para poder analisar melhor a experiência histórica conhecida. Como vimos, trata-se de um sistema movido por duas forças político-econômicas contraditórias. Por um lado atua a tendência na direção de um império ou Estado universal. E nesse caso o projeto da “governança coletiva” teria de enfrentar o problema de que “os impérios não têm interesse em operar dentro de um sistema internacional; eles aspiram a ser o próprio sistema internacional”. Por outro lado, porém, o sistema mundial sempre contou com uma contratendência aos projetos imperiais que aponta na direção da anarquia criada pela Paz de Vestfália e de sua recusa a qualquer tipo de poder superior às soberanias nacionais. Mas a experiência histórica ensina que se não houve império mundial tampouco houve caos, porque o sistema se hierarquizou e criou, na prática, várias

formas individuais ou coletivas de gestão supranacional da paz, da guerra e da economia. (FIORI, 2005, p. 69).

É no âmbito dessa dinâmica contraditória do sistema mundial que se deve pensar o que foi, ou possa ser uma situação de hegemonia e de governabilidade globais. Um *hegemon* não pode ser nem nunca será apenas um gerente funcional, nem tampouco uma forma ou função institucional que possa ser ocupada por qualquer tipo de governante coletivo. Ao contrário, a hegemonia mundial foi e sempre será uma posição de poder disputada e transitória, e nunca será o resultado de um consenso ou de uma eleição democrática. A posição hegemônica, portanto é uma conquista, uma vitória do Estado mais poderoso num determinado momento, e nesse sentido é ao mesmo tempo um “ponto” na curva ascendente desse Estado rumo ao império mundial. É um típico ponto de passagem, um momento de negociação ou um movimento tático imposto pela estratégia ascensional dos candidatos ao império global. Mas foi quando ocuparam essa posição transitória que os países hegemônicos puderam exercer as funções de um governo global, mais ou menos favoráveis ao desenvolvimento econômico e político dos demais membros do sistema. (FIORI, 2005, p. 69-70).

Por outro lado, na história do sistema mundial só houve hegemonia de fato quando ocorreu coincidência ou convergência dos interesses e valores da potência ascendente com os das demais grandes potências transitoriamente derrotadas ou superadas pela escalada imperial dos dois únicos grandes vitoriosos dessa história: a Inglaterra e os Estados Unidos. Só nos momentos excepcionais em que se deu essa convergência é que se pode ao mesmo tempo falar de hegemonia e pensar na possibilidade da existência eficaz de regimes internacionais capazes de sustentar ou regular algum tipo de governança mundial. Assim, só se pode falar de uma verdadeira hegemonia mundial em dois momentos da história do sistema moderno: entre 1870 e 1900 e entre 1945 e 1973. E foi só nesses momentos de convergência e harmonia de interesses que eventualmente existiram “regimes internacionais” e instituições multilaterais eficazes. Fora dessas circunstâncias — na ausência de harmonia e convergência de interesses entre as grandes potências —, a “governança mundial” suporia a existência de um único sistema político, em que as divergências pudessem ser resolvidas democraticamente. Mas no sistema mundial em que vivemos a única possibilidade de existência de uma jurisdição política unificada seria sob a égide de um império global, que é, por definição, o oposto de um sistema internacional. (FIORI, 2005, p. 70).

Vários estudiosos da EPI têm descrito o conjunto do sistema de Bretton Woods como parte da ordem global liberal que exige uma potência hegemônica que supervisione o seu funcionamento e garanta a estabilidade através do uso adequado de estímulos e punições. Outros têm questionado ou mesmo negado a necessidade da existência de um estabilizador hegemônico. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 605).

Para Gilpin (2001, pp. 97-8) a teoria da estabilidade econômica postula que o país líder facilita a cooperação internacional e inibe o não cumprimento das regras do regime através do uso de incentivos, sanções e outros meios, mas raramente convence países relutantes a obedecer as regras da ordem econômica internacional. Para Kindleberger (1970) a nação hegemônica deve manter o fluxo de capital para os países pobres, manter a ordem nas taxas de câmbio das moedas mais negociadas, e em época de crise ser o prestador de última instância.

Segundo Keohane (1984, p. 32) a teoria da estabilidade econômica apregoa que o *hegemon* deve controlar as matérias-primas, as fontes de capital, os mercados e a produção de bens de alto valor agregado. No mundo atual os EUA continuam sendo um importante ator global em todos os quesitos descritos, todavia não os controla. Cada vez mais outras nações aumentam sua importância na produção de matérias-primas e bens de alto valor agregado, bem como geram capitais e os transacionam com outras praças que não o mercado americano. Keohane (1984, p. 244) também ressalta que a cooperação não hegemônica é difícil de conseguir, pois as nações buscam seus interesses próprios.

### 2.1.3 OS ESTADOS UNIDOS COMO NAÇÃO HEGEMÔNICA ATUAL

Esta seção está fortemente baseada no trabalho de Brzezinski publicado em 1998 e, portanto, embora teoricamente bastante consistente, não podia prever certos desenvolvimentos posteriores tanto econômicos quanto políticos. Por exemplo, no momento em que seu livro estava sendo escrito os EUA estava com forte crescimento e não se previa que a China pudesse manter por mais 12 anos seu crescimento econômico anual em torno de 10%. Mesmo assim suas observações, mesmo que às vezes necessitando de alguns ajustes em termos de intensidade, continuam válidas quanto aos movimentos geoestratégicos globais.

O autor acredita que a primazia estadunidense é potencialmente vulnerável a novas ameaças. Sendo possível que o sistema global estadunidense atualmente dominante, dentro do qual a ameaça de guerra não faz parte do jogo se mantenha estável somente naquelas partes do mundo nas quais sua primazia, guiada por considerações geoestratégicas de longo prazo, se apóie em sistemas sociopolíticos compatíveis e similares ao seu, vinculados entre si pelos marcos multilaterais dominados pelos EUA. (BRZEZINSKI, 1998, p. 63).

Os jogadores geoestratégicos ativos são os Estados com capacidade e vontade nacional de exercer poder de influência além de suas fronteiras para alterar – em uma medida capaz de afetar aos interesses estadunidenses – o estado atual das questões geopolíticas. (BRZEZINSKI, 1998, p. 48-9).

Os EUA são atualmente a única superpotência global e a Eurásia é o principal campo de jogo do planeta. Não existe nenhuma questão importante na Eurásia que possa solucionar-se sem a participação estadunidense ou de maneira contrária aos interesses desse país. Sem acordo estratégico entre os EUA e a China que suponha uma âncora oriental para a presença estadunidense na Eurásia, os EUA carecerão de geoestratégia para a Ásia continental; e sem uma geoestratégia para Ásia continental, os EUA careceriam de uma geoestratégia para Eurásia. (BRZEZINSKI, 1998, pp. 197 e 209).

No curto prazo, aos EUA interessa consolidar e perpetuar o pluralismo político prevalecente no mapa da Eurásia. Ele outorga uma grande importância às manobras e manipulações destinadas a impedir o surgimento de uma coalizão hostil que no futuro poderia pretender desafiar a primazia norte-americana, sem mencionar as possibilidades remotas de que um Estado isolado o tente. No médio prazo, o anterior deveria conduzir gradualmente a uma maior ênfase no surgimento de sócios cada vez mais importantes, porém compatíveis em nível estratégico que, impulsionados pela liderança norte-americana, poderiam ajudar a configurar um sistema de segurança transeuroasiático mais cooperativo. Finalmente, num prazo muito mais longo, o anterior poderia progredir até a constituição de um núcleo global de responsabilidade política genuinamente compartilhada. (BRZEZINSKI, 1998, p. 201).

Para isso se requiere como meta de médio prazo, impulsionar associações genuínas, especialmente com uma Europa mais unida e mais definida em nível político e com uma China preeminente em nível regional, assim como com uma Rússia pós-imperial e orientada para a Europa e, no extremo sul da Eurásia, com uma Índia democrática e que desempenhe um papel estabilizador na região. Porém, do êxito ou do fracasso da pretensão de

formar relações estratégicas mais amplas com a Europa e com a China, respectivamente, dependerá o contexto no qual se definirá – negativa ou positivamente – o papel da Rússia. (BRZEZINSKI, 1998, p. 201).

No longo prazo, as políticas globais tenderão a ser cada vez mais incompatíveis com a concentração de poder hegemônico nas mãos de um único Estado. Daí que os EUA não só são a primeira e a única verdadeira superpotência global se não que, serão também a última, segundo Brzezinski. Isto é assim não só porque os Estados-nações estão tornando-se cada vez mais permeáveis se não também porque o conhecimento como poder é cada vez mais difuso, mais compartilhado e menos limitado pelas fronteiras nacionais. É provável que também o poder econômico se torne mais disperso. Nos próximos anos, nenhuma única potência tem possibilidades de chegar ao nível de cerca de 30% do PIB mundial que os EUA mantiveram ao longo de grande parte do século XX. Portanto, é improvável que volte a ocorrer a preponderância econômica global de uma única entidade, do tipo da que os EUA alcançaram no decorrer do século XX e isto tem óbvias implicações de longo alcance nos terrenos militar e político. (BRZEZINSKI, 1998, p. 212).

Sem uma abdicação estadunidense deliberada ou não intencionada, a única alternativa a liderança global dos EUA no futuro previsível é a anarquia internacional. Evitar a anarquia global e impedir o surgimento de uma potência rival são duas metas inseparáveis da definição de longo prazo dos objetivos do compromisso global dos EUA de forjar um marco durável de cooperação geopolítica global. (BRZEZINSKI, 1998, p. 198 e 216).

Qual seria o tamanho e a posição da esfera de influência chinesa que os EUA deveriam dispor a aceitar como parte de uma política de cooptação da China para os assuntos mundiais? Quais áreas que atualmente estão fora do raio político chinês deveriam ser cedidas ao território da reemergente China? A gestão, por parte dos EUA, de sua relação com a China terá inevitavelmente conseqüências diretas sobre a estabilidade na Ásia e no mundo. (BRZEZINSKI, 1998, p. 62).

Em poucas palavras, a meta política dos EUA deve ser necessariamente dupla: perpetuar a própria posição dominante pelos menos para mais uma geração e criar um marco geopolítico capaz de absorver os choques e as pressões inerentes a mudança sociopolítica, avançando ao mesmo tempo na constituição de um núcleo geopolítico de responsabilidade compartilhada encarregado da gestão pacífica do planeta. Uma cooperação cada vez mais estendida durante uma etapa prolongada com alguns sócios euroasiáticos chaves, estimulados pelos EUA e submetidos a sua arbitragem, também pode contribuir a criar as precondições

para a renovação das cada vez mais antiquadas estruturas da ONU existentes. Poderá assim efetuar uma nova distribuição de responsabilidades e privilégios para que se tenha em conta as mudanças que se produziu na distribuição de poder global, que difere de uma maneira drástica da de 1945. (BRZEZINSKI, 1998, p. 217).

Como no passado, o exercício do poder “imperial” estadunidense deriva em grande medida da organização superior, da habilidade para mobilizar com rapidez vastos recursos econômicos e tecnológicos com propósitos militares, do vago, porém significativo atrativo cultural do *American way of life* e do franco dinamismo e inerente competitividade das elites sociais e políticas estadunidense. (BRZEZINSKI, 1998, p. 19) Keohane (1984, p. 32) argumenta que a hegemonia econômica deriva da preponderância de recursos materiais ou é por ela sustentada: “um Estado hegemônico precisa ter o poder militar suficiente para proteger a política econômica internacional que domina”.

Em resumo, Roma exerceu seu domínio em grande medida através de uma organização militar e do atrativo de sua cultura. A China se apoiou muito em uma burocracia eficiente para governar um império baseado na idéia de uma identidade étnica compartilhada, reforçando seu controle mediante um sentimento de superioridade cultural muito desenvolvido. A base do domínio do império Mongol foi a combinação de avançadas táticas militares para a conquista com a predisposição à assimilação. Os britânicos (e também os espanhóis, os holandeses e os franceses) conseguiram a preeminência a medida que sua bandeira seguiu os passos de seu comércio, reforçando ademais seu controle com uma organização militar superior e com a afirmação da superioridade de sua cultura. Porém, nenhum destes impérios foi realmente global. Nem sequer a Grã-Bretanha foi uma potência realmente global. Não controlou a Europa somente a equilibrou. Uma Europa estável era crucial para a preeminência internacional britânica e a autodestruição da Europa marcou inevitavelmente o fim da primazia britânica. (BRZEZINSKI, 1998, p. 29-31).

O dinamismo econômico estadunidense proporciona a precondição necessária para o exercício da primazia global. A superioridade estadunidense nos setores de ponta da economia do futuro permite supor que não é provável que a primazia tecnológica dos EUA desapareça no curto prazo, particularmente porque nos terrenos chaves, do ponto de vista econômico, os EUA estão mantendo ou até mesmo ampliando suas vantagens em termos de produtividade sobre seus rivais da Europa ocidental e do Japão. (BRZEZINSKI, 1998, p. 31).

Em resumo, os EUA têm a supremacia nos quatro âmbitos decisivos do poder global: no militar seu alcance global é inigualável; no econômico seguem sendo a principal

locomotiva do crescimento global; no tecnológico mantêm uma posição de liderança global nos setores de ponta da inovação; e no cultural desfrutam de um atrativo que não tem rival. Tudo isto dá aos EUA uma influência política que nenhum outro Estado se aproxima. A combinação dos quatro âmbitos é que faz dos EUA a única superpotência global. (BRZEZINSKI, 1998, p. 33).

O poder global estadunidense é exercido através de um sistema global cujo desenho é claramente americano e que reflete a experiência doméstica deste país. Esta experiência doméstica caracteriza-se pelo pluralismo da sociedade americana e por seu sistema político. (BRZEZINSKI, 1998, p. 33).

Na medida em que a imitação dos modos de atuar americanos se estende pelo mundo criam-se condições mais apropriadas para o exercício da hegemonia indireta e aparentemente consensual dos EUA. Igual ao que ocorre no sistema doméstico americano, esta hegemonia envolve uma complexa estrutura de instituições e procedimentos inter-relacionados que foram desenhados para gerar um consenso e para obscurecer as assimetrias em termos de poder e influência. Para tanto, a supremacia global americana está marcada por um elaborado sistema de alianças e de coalizões que atravessam o planeta. (BRZEZINSKI, 1998, p. 36).

#### *2.1.4 ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL - EPI*

A perspectiva da Economia Política Internacional – EPI – parece ser apropriada para discutir a questão central do debate das relações econômicas internacionais hoje: a relação entre Estados e Mercados, entre Economia e Política, e a tensão entre uma economia cada vez mais internacionalizada e um sistema político que segue baseado no Estado-nação.

Fatores políticos e econômicos determinam as escolhas e os padrões de comportamento dos indivíduos, grupos e sociedades mais abrangentes, dentro e para lá do Estado-nação. Em conjunto, dão forma à agenda da economia política internacional. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 612).

A Economia Política Internacional, segundo a definição de Gilpin, se interessa pelas causas e efeitos da economia mundial de mercado, como, por exemplo, a existência de

estruturas globais de produção, distribuição e consumo, e pelas relações entre mudanças econômicas e mudanças políticas. Com isso, ela possibilita a quebra da tradicional distinção entre o internacional e o doméstico, entre a política e a economia. (MELLO, 1999, p. 161).

Gilpin (1975, p.43) define a Economia Política Internacional numa única frase: “economia política significa uma interação recíproca e dinâmica nas relações internacionais de perseguição de riqueza e poder. Para Gilpin, a investigação da tensão entre política e economia constitui o foco da economia política. Assim, o foco da EPI seria o impacto da economia de mercado mundial nas relações entre os Estados e como eles tentam tirar vantagem dessas forças para o seu próprio proveito. Outros consideram que a EPI investiga genericamente os assuntos como finanças, comércio e empresas multinacionais. Já Strange (1996) rejeitava radicalmente essas visões, pois considerava o escopo demasiadamente estreito. Para ela, a EPI deve se preocupar com o poder das grandes corporações e suas relações com os Estados, além do papel desenvolvido por atores não-estatais, como o crime organizado ou mesmo as OINGs.

A Economia Política Internacional considera a influência estrutural de forças globais sobre a política. Em vez de enfatizar as negociações interestatais, como faz o institucionalismo liberal, há uma preocupação em considerar a dinâmica do desenvolvimento no contexto do sistema internacional como um todo. No entanto, ao negar a distinção entre níveis de análise, que separa o nacional do internacional, a perspectiva crítica vai além do determinismo estruturalista, e estuda a interação entre estruturas sociais domésticas, o Estado e a estrutura internacional como um processo dinâmico. No caso, considera-se como a redefinição do modelo de desenvolvimento e as transformações que acompanham a globalização econômica afetam as reformas políticas nacionais e as estratégias de definição de uma inserção favorável no sistema internacional. Mas, a análise crítica também contempla como um Estado ou uma sociedade são afetados pelas transformações globais e pela sua participação no sistema mundial, quais são as implicações da globalização para a sociedade nacional, e como esta sociedade responde a tais transformações globais. A ênfase é colocada no processo transformativo das relações Estado-sociedade enquanto um processo condicionado pela globalização econômica. (MELLO, 1999, p. 162).

Uma visão crítica da Economia Política Internacional parte de duas presunções. Primeiro, o sistema internacional é uma construção histórica e social, e, portanto, existem diferentes percepções e diferentes soluções. A busca de soluções universais pode ser problemática. Segundo, os Estados não são os únicos atores relevantes no contexto da política

global, atores como Organizações Não-Governamentais (ONGs), Corporações Transnacionais e Organizações Internacionais, ligados através de redes transnacionais eficientes, teriam um papel central. Em vez de começar a análise com a observação de como os Estados reagem à mudança global, convém estudar como práticas sociais, econômicas, políticas e culturais em várias partes do mundo não só geram problemas estruturais tais como desigualdade, exclusão e destruição ambiental como também limitam as respostas possíveis para reverter tais transformações. A partir de tais suposições, a abordagem crítica analisa as condições históricas que possibilitam o entendimento da atual ordem internacional, as transformações estruturais da Economia Política Internacional – mudança da ordem política, mudança da ordem econômica e seus significados políticos. (MELLO, 1999, p. 163).

O processo de transformação que vem afetando de maneira fundamental as bases das relações internacionais é a globalização econômica acentuada neste final de século. A globalização deve ser entendida como um processo, um padrão histórico de mudança estrutural, mais do que uma transformação política e social já plenamente realizada. Ela é um fenômeno ao mesmo tempo amplo e limitado: amplo, porque ela cobre transformações políticas, econômicas, e culturais; limitado, porque não se trata de um processo completo e terminado, e ele não afeta a todos da mesma maneira. O processo de globalização é caracterizado pela intensa mudança estrutural da economia internacional, com o peso crescente de transações e conexões organizacionais que ultrapassam a fronteira dos Estados. Os principais componentes dessa mudança são:

i) a globalização da produção e do comércio: a globalização da produção pode ser entendida como a produção de bens e serviços em mais de um país e segundo uma estratégia global de vendas voltada para o mercado mundial. O processo de reestruturação da produção começou nos anos 70, no contexto de crescente competição internacional e inovações tecnológicas, e ele foi acelerado nos anos 80 com a queda nas taxas de crescimento e a recessão que muitos países conheceram. Hoje, nota-se uma mundialização da atividade empresarial, tanto na área industrial como na área de serviços, com o papel crescente das grandes corporações transnacionais (CTNs). O número de CTNs cresceu de 3.500 em 1960 para 40.000 em 1995. (MELLO, 1999, p. 165).

Houve, também, uma mudança no caráter do comércio. Mais do que uma troca de produtos entre sistemas produtivos domésticos, o comércio hoje é cada vez mais um fluxo de produtos entre redes de produção que são organizadas globalmente e não nacionalmente. As mercadorias são criadas através da integração de processos de produção levados a cabo em

uma multiplicidade de territórios nacionais. A inclusão ou exclusão de um território nestas redes de produção depende da decisão de agentes privados. Os Estados podem tentar tornar seus territórios mais atraentes, mas eles não podem ditar a estrutura destas redes de produção global. Hoje, uma grande parcela do comércio internacional, entre 25 e 40%, é na verdade comércio intrafirma. Quando um bem ou serviço vai de uma a outra filial de CTN, a operação é contabilizada como comércio internacional. Na verdade, trata-se do movimento de uma economia global, na qual existem bens e serviços globais, vendidos no mundo inteiro. (MELLO, 1999, p. 166).

ii) A globalização das finanças: os mercados financeiros globais têm desempenhado um papel importante na construção da estrutura e da dinâmica da emergente ordem político-econômica. Alguns autores acreditam que é na área financeira que a globalização tem sido mais intensa, e que esta é a grande novidade do capitalismo no final do século XX. Desenvolvimentos tecnológicos nas comunicações também ajudaram a globalizar as finanças. Hoje, existem moedas globais, bancos globais, assim como um sistema de crédito global. O volume de transações financeiras vale 40 vezes mais do que o volume de comércio de mercadorias. As finanças se tornaram separadas da produção, e são hoje um poder independente, o que significa a preponderância de interesses financeiros imediatos sobre considerações de desenvolvimento a longo-prazo. (MELLO, 1999, p. 166).

O trabalho de Strange (1996) coloca as estruturas econômicas e os atores não-estatais como foco de uma EPI que não pode ser vista como uma subparte das teorias de Relações Internacionais e, sim, como parte integrante e indissociável do debate teórico das teorias das Relações Internacionais. Strange critica a visão Estado-cêntrica dominante nas teorias de Relações Internacionais e, em especial, no estudo da EPI, por não perceber dois fatores fundamentais que geram a retração do Estado: a tecnologia e as finanças. Segundo a autora, o declínio da autoridade estatal está galgado na velocidade das descobertas tecnológicas que têm alto impacto não só na forma e velocidade com que nos comunicamos, como também no desenvolvimento tecnológico em um sentido mais amplo, incluindo novas armas de destruição nucleares e biológicas, novas descobertas que prolongam as nossas vidas, além de toda a tecnologia doméstica em volta de geladeiras, microondas etc.

Por outro lado, o custo do desenvolvimento de novas descobertas tem aumentado cada vez mais. Esse fator está largamente relacionado com a mudança relativa de oferta e demanda de crédito, ou seja, a exigência de largos investimentos para a competição exige uma operação empresarial em larga escala, o que obviamente é típica das ETNs. Para

atender às demandas sofisticadas dessas empresas, o mercado financeiro tem-se tornado cada vez mais sofisticado em escala global. Não são apenas os mecanismos de crédito associados à importação e exportação, mas os investimentos de risco (equity) e mecanismos de derivativos que protegem o fluxo de caixa de uma empresa que opera em escala global. Diante dessa lógica (de necessidade de diminuir o custo de transação das ETNs), os Estados cada vez mais se vêem obrigados a se enquadrar em políticas econômicas ortodoxas e aprovar leis que permitam a operação de ETNs de forma livre, caso contrário, aquela sociedade se verá alijada da economia global. (STRANGE, 1996 e SARFATI, 2005, p. 339).

Strange utilizou as escolas realista, liberal e marxista quando desenvolveu a ideia do “poder estrutural” como conceito de EPI para fazer os estudiosos unirem a política à economia. O poder estrutural confere o poder de decisão sobre como as coisas devem ser feitas, o poder de formar estruturas dentro das quais os Estados se relacionem uns com os outros, com as pessoas ou com as empresas corporativas. O poder relativo de cada parte num relacionamento será maior ou menor se uma única parte determinar a estrutura circundante do relacionamento. (STRANGE, 1988, p. 24-5).

Strange (1988) argumenta que o estudo de qualquer área de controvérsia dentro da Economia Política Internacional deveria começar com um conjunto de perguntas: “Por quais processos políticos e econômicos, e graças a que estruturas políticas e econômicas, foi obtido esse resultado? Depois das causas, as consequências: Quem se beneficiou? Quem pagou? Quem correu os riscos? Quem teve novas oportunidades? Tais questões deveriam então ser respondidas pelo exame das decisões tomadas e das barganhas entre os atores principais, inclusive – mas não se limitando a – os governos. Contudo, as análises não deveriam se restringir às barganhas explícitas (o resultado do poder relacional entre agentes), pois isso também confirmaria os limites impostos e a interação entre quatro estruturas de poder analiticamente diferentes: “o poder de influenciar as ideias dos outros (a estrutura do conhecimento), o acesso ao crédito (a estrutura financeira), os prospectos de segurança (a estrutura de segurança) e as chances de uma vida melhor como produtores e consumidores (a estrutura da produção). Para Strange, estas quatro estruturas interagem e se alteram com o tempo. Nenhuma delas predomina sempre sobre as outras, mas a forma pela qual elas interagem ajuda a iluminar as barganhas negociadas entre os agentes políticos e econômicos nas diferentes áreas de controvérsias da EPI.

O declínio da autoridade dos Estados está refletido na maior difusão da autoridade para outras instituições e associações e para corporações locais e regionais e numa

maior assimetria entre as grandes nações dotadas de estruturas de poder e as pequenas que não as possui. O argumento que a autora defende é que no período pós-guerra mais forças compostas por empresas privadas financeiras, industriais e comerciais foram integradas aos mercados mundiais do que decisões cooperativas de governos; e o setor privado transnacional passou a ter mais influência sobre a sociedade e a economia do que o Estado ao qual se supõe pertencer tal autoridade. (STRANGE, 1996, p. 4).

As estruturas da Economia Política Internacional estão sofrendo modificações fundamentais e se encontram hoje em estágios bastante diferenciados de (des)organização e (des)regulação. No caso das finanças, os fluxos permanecem desregulados. Não existe uma verdadeira estrutura que regule fluxos financeiros e o sistema monetário, apenas instituições como FMI e Banco Mundial, muitas vezes acusadas de cumprir a função de assistir os Estados mais poderosos no controle e domínio do sistema. As finanças são mais do que nunca o laço mais frágil da economia internacional: fluxos de capital especulativos e voláteis representam uma fonte de instabilidade global, com conseqüências políticas diretas. No âmbito monetário, desde o fim da conversibilidade do dólar em ouro, predomina o “não-sistema” das taxas flexíveis, um sistema instável que acaba repercutindo sobre os fluxos de comércio e investimentos. Não existe um sistema monetário estável que possa oferecer liquidez, ajuste e confiança, as três questões básicas que o sistema monetário se propõe de solucionar. (MELLO, 1999, p. 171-2).

Para este trabalho foram considerados fortemente os argumentos de Strange com sua visão crítica da EPI. As evidências da história recente são de que realmente os Estados não atuam como únicos atores nas relações internacionais. As questões domésticas também têm deixado de apresentar repercussões somente dentro de suas próprias fronteiras. Ou seja, o cotidiano dos cidadãos tornou-se cada vez mais um assunto de EPI. Todavia, a ênfase que Strange dá ao papel dos agentes privados transnacionais, colocando-os como protagonistas da cena internacional, não tem reunido evidências inequívocas. Há evidências de sua maior relevância, mas não sua preponderância, pelo menos até momento.

## 2.2 O NÍVEL DE ANÁLISE E A INTERAÇÃO DOS AGENTES

A teorização baseada nos sistemas aproxima duas abordagens fundamentais na teoria das relações internacionais. A primeira delas concentra a sua atenção nos atores e na interação que surge entre eles, quer esses atores sejam indivíduos, grupos de pessoas como nações ou ainda unidades burocráticas. Esta abordagem tem sido apelidada de reducionista, uma vez que se posiciona ao nível dos agentes individuais ou unidades, o dos estados-nação, por exemplo, em vez do sistema internacional. A segunda abordagem concentra-se nas estruturas que proporcionam o contexto em que se desenvolvem as tais interações. A estrutura é assim vista como responsável por um impacto decisivo sobre a interação entre atores. De acordo com a teoria estrutural, as ações dos indivíduos ou grupos, quando agregadas, produzem padrões de conduta que podem ser radicalmente diferentes dos padrões de conduta que se verificariam caso os atores individuais formassem parte de outras estruturas. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 135).

Toda teoria de Relações Internacionais carece de uma definição do nível de análise (Estados ou regiões ou o próprio sistema internacional), juntamente com a definição ontológica da teoria (o que é a estrutura das relações internacionais?). A primeira questão refere-se a quem é (são) o(s) agente(s) das relações internacionais e, a segunda, à estrutura das relações internacionais. Após a definição de quem e o quê, deve-se definir qual a relação entre agente e estrutura. (SARFATI, 2005, p. 234).

Tradicionalmente, os pesquisadores de EPI foram identificados em termos de três tradições ideológicas: Marxismo, Liberalismo e Realismo. O fator clássico de diferenciação é a unidade de análise que: para os marxistas, são as classes; para os liberais, o indivíduo; e, para os realistas, o Estado. Além disso, outra clássica diferença identificada é a relação entre economia e política. Os marxistas tendem a apontar para a economia como a força determinante da política; os liberais apontam para uma independência entre os dois campos e os realistas indicam que a política determina a economia. (SARFATI, 2005, p. 334).

Um dos enigmas persistentes na EPI durante o último quartel do século XX foi o de saber se os estados-nação tinham perdido a sua posição preponderante num sistema internacional cada vez mais pluralista. Os liberais gostam de pensar que as multinacionais têm superado os estados na qualidade atores dominantes. Raymond Vernon (1971) veio afirmar que as multinacionais põem em perigo a soberania. Charles Kindleberger (1969) insistiu que o

investimento direto estrangeiro tem tornado o estado-nação obsoleto enquanto unidade econômica. Robert Keohane e Joseph Nye (1973), os mais proeminentes teorizadores da interdependência (que será discutida posteriormente), têm procurado combinar a teoria realista e a EPI liberal com a sua perspectiva de que as multinacionais, em vez de substituírem a política, têm introduzido um novo e mais complexo tipo de política. Para eles, a luta pelo poder transfere-se da dimensão militar para a economia global numa busca que não é de território, mas sim de uma quota maior de mercado. Susan Strange (1996), uma destacada estudiosa britânica das relações econômicas e políticas internacionais, critica os seus colegas das ciências sociais por terem fracassado quanto ao reconhecimento do declínio da autoridade dos estados face a uma desilusão popular crescente relativamente aos responsáveis governamentais de todos os níveis. A sua tese é que as forças impessoais dos mercados mundiais, integradas ao longo do pós-guerra mais pela iniciativa privada do que pelas decisões cooperativas dos governos, são agora mais poderosas do que os estados a quem a autoridade supostamente pertence. A intervenção das burocracias governamentais na vida quotidiana dos cidadãos pode estar aumentando, admite, mas a proliferação das funções triviais dos governos não consegue esconder que a maior parte dos governos perdeu o controle sobre a tecnologia e sobre as finanças num mundo agora descrito a partir de termos tão vagos, indefinidos e etéreos como “globalizado”, “interdependente” e “transnacional”. Robert Gilpin (2001) estabelece uma dicotomia entre estado e mercado e não entre estado e multinacionais.

Em contraste, Hendrik Spruyt (1994), e após um aprofundado estudo histórico, concluiu que enquanto o estado soberano se vê seriamente desafiado pelos seus concorrentes, o sistema de estados contemporâneo se tem vindo a consolidar em vez de entrar em declínio. Spruyt aponta várias razões: as elites políticas não têm incentivos para alterarem o status quo; é extremamente difícil alterar as regras, normas e pressuposto em que assenta o sistema internacional; e mesmo a importância das organizações internacionais e instituições financeiras reforça mais do que enfraquece o estado-nação.

Embora certas entidades que estão para lá do estado-nação, e que assumem a forma de regimes internacionais, moldem as políticas intergovernamentais, os estados continuam a ser os principais atores do sistema internacional. Por isso, as negociações entre estados assentes em concepções convergentes do interesse nacional constituem o fundamento indispensável para a construção de instituições supranacionais em que está em causa não tanto a transferência de soberania para uma nova autoridade central, mas antes a sua partilha por

governos fortemente envolvidos na gestão das instituições supranacionais. O interesse nacional convergente constitui a base das negociações entre estados. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 693-4).

As tendências globalizadoras da economia contemporânea colocam novos desafios para o Estado-Nação. A resposta a tais desafios evidencia não uma suposta fraqueza dos Estados, mas, pelo contrário, a sua força e vitalidade: a capacidade das unidades políticas de se adaptar ao novo ambiente econômico que sustenta o sistema internacional. Exercendo a soberania, o Estado-Nação posiciona-se no interior da economia mundial e escolhe políticas capazes de moldar o próprio processo de globalização. (MAGNOLI, 2004, p. 188).

O movimento de globalização certamente modifica as relações entre os Estados e as economias nacionais. Os arautos do desfalecimento do Estado-Nação envergam indícios de corrosão da soberania na integração a blocos econômicos, no rebaixamento ou supressão de taxas alfandegárias, na ampliação da liberdade de movimento de capitais internacionais, na privatização de setores econômicos controlados pelo poder público. Interpretam a mudança das funções econômicas dos Estados como sinal da sua inevitável dissolução. (MAGNOLI, 2004, p. 188).

O argumento carece de profundidade histórica. O Estado conheceu transformações anteriores, que repercutiram sobre as condições do exercício da soberania. A grande depressão determinou, desde os anos 1930, uma profunda modificação nas relações entre o Estado e o mercado. O New Deal de Roosevelt assinalou a grande reviravolta. O intervencionismo econômico, sob diferentes formas e graus de intensidade, tornou-se a norma, tanto nas economias desenvolvidas como nos países que davam os primeiros passos rumo à industrialização. O keynesianismo tomou o lugar do laissez-faire e o poder público passou a exercer influência direta na regulação do mercado. O controle do mercado nacional foi, então, encarado como recurso crucial do exercício da soberania. (MAGNOLI, 2004, p. 188-9).

A globalização implica outra reformulação das relações entre o poder público e o mercado. O Estado abandona uma série de funções que tinha assumido desde meados do século XX e se reorganiza para desempenhar papéis econômicos essencialmente normativos. O poder político passa a definir, com muito mais clareza que antes, o complexo arcabouço de regras sob as quais atuam os agentes econômicos privados. (MAGNOLI, 2004, p. 189).

### 2.2.1 REALISMO – FOCO NOS ESTADOS

Para Krasner (1992, p. 39), o realismo é uma teoria sobre a política internacional. É um esforço para explicar tanto o comportamento dos Estados individualmente quanto às características do sistema internacional como um todo. O sentido ontológico do realismo é que os Estados soberanos são componentes constitutivos do sistema internacional. A soberania é uma ordem política fundamentada no controle territorial. O sistema internacional é anárquico. Não existe autoridade superior que possa conter ou canalizar o comportamento dos Estados. Os Estados soberanos são agentes racionais e interesseiros, firmemente, senão exclusivamente, preocupados com seus ganhos relativos porque devem funcionar em ambientes anárquicos nos quais sua segurança e bem-estar repousem, em última instância, na habilidade que têm de mobilizar os próprios recursos para se protegerem das ameaças externas.

Há duas características fundamentais na obra de Carr (2001):

1 – O foco no Estado-nação como único ator relevante das relações internacionais.

2 – O foco no poder como motivador das ações dos Estados.

Primordialmente, isso implica dizer que nenhuma organização intergovernamental internacional está acima dos Estados ou sequer pode ser considerada um ator de relações internacionais, portanto, a participação dos Estados em qualquer organismo internacional está sempre subordinada ao interesse nacional, ou seja, o benefício próprio e, assim, quando o custo da participação em uma organização intergovernamental internacional superar o benefício, automaticamente o Estado se retira dela.

Assim como Carr (2001), Morgenthau (2003) critica a chamada visão idealista de Relações Internacionais. Para ele, a paz mundial somente seria possível por meio do mecanismo de equilíbrio de poder. Assim, ele determina os chamados seis princípios realistas das relações internacionais. 1 – A política obedece a leis objetivas que são fruto da natureza humana e, por isso, qualquer melhoria social deve levar isso em conta.

2 – O interesse dos Estados é sempre definido em termos de poder. Ou seja, aquilo que lhes trará os maiores benefícios aos menores custos, e esses interesses são sempre definidos em termos de poder.

3 – O conceito de interesse traduzido em poder é uma categoria objetiva de validade universal.

4 – Os princípios morais universais não podem ser aplicados aos atos dos Estados, senão filtrados e analisados a partir das circunstâncias de tempo e lugar.

5 – As aspirações morais de uma nação em particular não podem ser identificadas com os preceitos morais que governam o universo.

6 – A esfera política é autônoma, ou seja, não é subordinada a nenhuma outra esfera.

O sistema de equilíbrio de poder possui os seguintes limites:

1 – Grau de incerteza: sempre pode haver erro de cálculo de força de cada participante das relações de poder.

2 – Grau de irrealidade: os juízos sobre o poder e sobre a força de cada participante podem estar errados.

3 – Grau de insuficiência: mesmo que todos os cálculos estejam corretos, pode haver falhas que só podem ser corrigidas pelo reconhecimento dos valores morais, pela influência das relações jurídicas e pela opinião pública.

Para o realismo clássico, a manutenção de alianças e os sistemas de cooperação são extremamente frágeis, pois os Estados sempre calculam o benefício e o prejuízo da cooperação de forma racional, a partir de seus interesses próprios. (SARFATI, 2005, p. 68).

Nesta subseção foram apresentados alguns preceitos básicos do realismo, chamado clássico. Embora alguns deles sejam ainda válidos, mesmo que somente em algumas circunstâncias específicas, cabe destacar as evoluções teóricas posteriores.

### 2.2.2 NEO-REALISMO – FOCO NA ESTRUTURA

Enquanto o Realismo Moderno foca o Estado, o Neo-Realismo foca o sistema internacional. O que significa a visão sistêmica das relações internacionais? Segundo Waltz (2002, p. 39), uma forma de responder à questão é comparar a visão sistêmica com a analítica. O método analítico é reconhecido como o da física clássica, em que se reduz o objeto de estudo em suas partes discretas e, desse modo, examinam-se as suas propriedades e conexões. Por outro lado, muitas vezes as propriedades e interações das partes não são suficientes para

se compreender o objeto de estudo; é preciso também olhar como os elementos se organizam. Assim, a forma de organização dos elementos altera o comportamento e as interações entre as unidades e, portanto, em relações internacionais, haveria a necessidade de se usar uma visão sistêmica. Nesse sentido, um sistema pode ser definido como um grupo de unidades que interagem entre si. Em um nível, o sistema consiste em uma estrutura (o posicionamento das unidades no sistema) e, em outro, dá interação entre as unidades.

A teoria neo-realista concede importância fundamental à estrutura do sistema internacional (número e tipos de atores, ou agentes, e distribuição das capacidades entre eles) ao identificar os padrões de conduta das unidades que compõem o sistema. Deste modo, o termo sistema descreve a forma em que as unidades interagem umas com as outras. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p.134).

A estrutura é responsável pelo estabelecimento de padrões de interação, os quais vão sendo alterados à medida que a estrutura muda. A estrutura proporciona o quadro em que os atores ou agentes respondem e se relacionam uns com os outros. Um dos pontos de importância fundamental para a compreensão da mudança a nível sistêmico tem que ver com a forma em que os atores se relacionam uns com os outros e com a relação entre a estrutura e os atores – a relação estrutura-agente. A relação entre estrutura e agente aparece como elemento fundamental para a compreensão de como se produz a mudança histórica em larga escala. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 136).

A perspectiva sistêmica conseguiu atrair muitos partidários porque supostamente fornece um mecanismo que permite organizar informação, integrar variáveis e introduzir materiais de outras disciplinas. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 153).

Em uma teoria sistêmica, parte-se do comportamento das unidades da política internacional e o resultado de suas interações deverá ser encontrado na estrutura do sistema. Uma estrutura política é o equivalente ao campo de forças em física, ou seja, as interações dentro desse campo certamente são diferentes de fora dele. Mas, afinal, o que é uma estrutura? Estrutura refere-se a algo que limite os resultados a uma dada fronteira. (SARFATI, 2005, p. 145-6).

Em política internacional, Waltz (2002, p. 70) refere-se à estrutura como uma agência de situações limitantes. Nesse sentido, a estrutura designa um conjunto de condições que constroem os resultados da política internacional a uma dada fronteira. As estruturas

são causas em política internacional, mas não de forma direta e, sim, indireta, por meio de duas formas: socialização e competição entre os atores.

A convivência social dos atores da política internacional, os Estados, assim como das pessoas em sociedade, produz certas normas de comportamento que vão limitando e moldando o comportamento esperado por parte desses atores. A estrutura por meio da socialização compele os Estados a evitar determinados comportamentos. Do mesmo modo que a socialização empurra os atores a reagir de forma padronizada, a competição também trabalha nesse sentido. Como na teoria econômica da firma, os Estados competem para sobreviver no sistema internacional, o que os leva a se comportar de maneira racional, da mesma forma que a teoria econômica prevê que a firma seja uma unidade maximizadora da utilidade e, portanto, é o elemento estrutural da competição que leva a baratear seus custos, aperfeiçoar seus processos etc. Nas relações internacionais, a competição leva os Estados a proceder racionalmente, de forma que apenas aqueles mais bem-adaptados sobrevivem no sistema internacional. (SARFATI, 2005, p. 146).

Waltz (2002, p. 74) diz que a estrutura é determinada pela forma como as partes se arranjam (se posicionam), ou seja, a posição dos Estados uns em relação aos outros no sistema internacional é mais importante que as características intrínsecas de cada um deles. O sistema internacional é estabelecido em termos de sua estrutura, ou seja, a regra do posicionamento das unidades umas em relação a outras mais o padrão de relacionamento entre as unidades. Em termos internacionais, o princípio de ordenamento nos diz que o sistema internacional é anárquico, porque não há uma regra que defina que alguma instituição ou Estado seja superior ao outro.

As estruturas políticas internacionais são definidas pelos seguintes termos:

Princípio de ordenamento: o sistema internacional é descentralizado e anárquico. A anarquia internacional tem o seu paralelo no conceito de mercado em economia, o seja, é o interesse egoístico e competitivo das unidades que, pelo racionalismo, faz com que o sistema funcione. As mudanças no princípio de ordenamento são apenas as de ordem anárquica para hierárquica. E só as desse tipo são consideradas mudanças estruturais. (SARFATI, 2005, p. 147).

Características das unidades (diferenciação funcional): em termos de política internacional, os Estados são as unidades básicas do sistema e executam as mesmas funções de economia, segurança, educação, portanto não há diferenças em termos funcionais.

Distribuição de capacidades: as capacidades entre os Estados devem ser analisadas comparativamente (a capacidade relativa). As mudanças nas distribuições de capacidades são consideradas aquelas feitas dentro do sistema, pois afetam a relação entre as unidades, mas não as regras de relacionamentos entre elas.

Finalmente, Waltz (2002, p. 116-123) aborda a questão do balanço de poder dentro do contexto de sua teoria neo-realista partindo da premissa de que os Estados são unidades que, no mínimo, desejam preservar a si próprios e, no máximo, pretendem dominar o universo. Em função desses objetivos, os Estados utilizam meios internos para alcançá-los, como estratégias de aumento da força militar ou econômica, e meios externos, como tentativas de aumentar o número de Estados em sua aliança ou diminuir a aliança de um Estado opositor. Por conseguinte, os Estados tendem, ao olhar para suas capacidades relativas, a buscar balancear o poder do mais forte na tentativa de criar uma condição de equilíbrio de poder.

A questão de como são criadas as estruturas sociais e de quem as cria tem uma importância fundamental para teoria construtivista. Antony Giddens (GIDDENS, A. *The Constitution of Society*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1984, p.2) sugere que o nível básico no estudo das ciências sociais, de acordo com a teoria da estruturação, não é, nem a experiência do ator individual, nem a existência de uma forma qualquer de totalidade social, mas sim práticas sociais organizadas no tempo e no espaço. Giddens (1984) sustenta assim que nem o sujeito, ou seja, o agente humano, nem o objeto, ou seja, a sociedade ou as instituições sociais são inevitavelmente mais importante um do que o outro na determinação da conduta ou das práticas sociais. De acordo com Giddens (1984), cada um é constituído através de práticas recorrentes. Em outras palavras, os agentes moldam ou dão forma à sociedade enquanto, por sua vez, a sociedade determina a conduta dos agentes por meio de um conjunto de padrões de interação. Os agentes, enquanto indivíduos ou grupos de indivíduos, agem de acordo com regras que desenvolveram ou que aceitaram.

O que se pode depreender da proposição de Giddens (1984) quando aplicada às relações internacionais é que a interação entre indivíduos, Estados e organizações – tanto domésticas quanto internacionais – determinam e são determinadas entre si em iterativas ações e reações.

### *2.2.3 LIBERALISMO – FOCO NOS ESTADOS COMO REPRESENTANTES DE GRUPOS DOMÉSTICOS*

Keohane e Nye Jr (1977) argumentam que, num mundo de interdependência, o paradigma realista é de uso limitado para nos ajudar a compreender a dinâmica dos regimes internacionais, isto é, as regras do jogo que governam as tomadas de decisões e as operações em relações internacionais sobre determinados problemas, como dinheiro.

Segundo Moravcsik (1997), o Liberalismo é um bloco teórico tão atual quanto o Neoliberalismo-Institucional ou o Neo-Realismo. Assim, ele propõe que contemporaneamente o Liberalismo seja baseado em três suposições:

1 – A primazia dos atores sociais: os atores fundamentais das relações internacionais são os indivíduos e os grupos privados que se relacionam de forma racional e, portanto, são avessos a riscos e tendem a se organizar de forma coletiva, a fim de promover os seus interesses ante a sociedade.

2 – Representação e preferências dos Estados: os Estados (ou outras instituições políticas) representam os subgrupos sociais domésticos sob os quais se definem as preferências do Estado e seu comportamento na política mundial. Ou seja, o Estado não é um ator fundamental de relações internacionais e, sim, um representante dos interesses políticos domésticos que se fazem ser representados por um governo.

Como Moravcsik (1997, p. 519) destaca, é importante diferenciar as preferências de políticas ou estratégias. As preferências estatais dizem respeito a um grupo fundamental de interesses definidos em um universo de Estados. Nesse sentido, as preferências são definidas antes do relacionamento interestatal, ou seja, são definidas endogenamente no processo político interno de cada país.

3 – Interdependência e sistema internacional: De que forma os interesses domésticos de cada país são ligados? Por meio da interdependência definida como um conjunto de custos e benefícios criados por sociedades estrangeiras, por intermédio de seus grupos dominantes ao buscar realizar suas preferências em relação a outros países.

Logicamente, essas suposições constroem uma concepção de poder distinta daquela vista no Realismo. Os liberais entendem que o poder está baseado na disposição de os Estados em gastar os seus recursos ou realizar concessões em função de suas preferências, ou seja, trata-se de uma concepção essencialmente voltada à barganha e à negociação. Para

Moravsik (1997, p. 521) as três suposições básicas do Liberalismo levam a três vertentes do modelo liberal:

1 – Liberalismo ideacional: essa vertente acredita que as configurações das identidades e dos valores sociais domésticos constituem a base para a determinação das preferências estatais e, por conseqüência, das preferências por conflito ou cooperação.

2 – Liberalismo comercial: explica o comportamento dos Estados em termos dos padrões dos incentivos de mercado aos atores domésticos e transacionais. Em termos mais simples, a vertente explica que as mudanças na estrutura econômica doméstica ou na economia global alteram os custos das transações internacionais, criando pressões nos governos nacionais para bloquear ou facilitar essas mudanças.

3 – Idealismo republicano: essa vertente enfatiza como as instituições domésticas viabilizam a agregação de demandas advindas de identidades sociais e interesses econômicos e como essas demandas se transformam em política do Estado. A variável-chave dessa vertente é a forma doméstica de representação política que acaba por determinar quais preferências sociais são institucionalmente privilegiadas. A vertente prevê que a política externa do Estado tenderá a favorecer a coalizão do governo ou grupos domésticos poderosos.

Uma crítica bastante comum ao Realismo/Neo-Realismo é a questão da determinação das preferências dos Estados. Por que eles cooperam ou entram em guerra? Dentro desses modelos, a preferência é determinada de forma exógena e, a priori, nas relações entre os Estados, enquanto no Liberalismo de Moravsik (1997) as preferências são determinadas pelos grupos vencedores na ação política interna ao Estado e, portanto, também antes de seu relacionamento com outros Estados. Isso não quer dizer que a relação entre os Estados não influencia as preferências; isso se dá por meio da interdependência quando, na verdade, os interesses internos a cada Estado são afetados por essas relações e que, por sua vez, afetam novamente as preferências estatais. (SARFATI, 2005, p. 108).

#### *2.2.4 NEOLIBERALISMO/NEOINSTITUCIONALISMO – FOCO NAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS*

A hipótese básica desta corrente é a de que a habilidade dos Estados de se comunicar e cooperar depende da construção de instituições que podem variar em termos de

suas naturezas e força. Isso não implica dizer que os Estados ignorem o poder ou a riqueza uns dos outros, mas que suas ações dependerão dos arranjos institucionais presentes que podem afetar: o fluxo de informações e a oportunidade de negociar; a habilidade dos governos de monitorar os compromissos assumidos pelos outros países; e, a expectativa sobre a solidez dos acordos internacionais. (SARFATI, 2005, p. 156).

O Neoliberalismo está preocupado em investigar como as instituições afetam o comportamento dos Estados e, para isso, assume as seguintes premissas: a) os atores devem ter interesses em comum para poder cooperar, ou seja, eles devem perceber que têm algo a ganhar com a cooperação; b) o grau de institucionalização exerce grande influência sobre o comportamento dos Estados.

Keohane (1989, p. 3) define as instituições como grupos de regras (formais ou informais) persistentemente conectadas que prescrevem o comportamento, constroem as atividades e definem as expectativas.

As instituições são importantes no relacionamento entre os Estados porque afetam os incentivos que eles têm para cooperar. As instituições também afetam os custos das alternativas. Além disso, as instituições podem afetar a compreensão do papel dos estadistas e os pressupostos da motivação dos outros estadistas, pois elas ajudam a definir e a interpretar os interesses. (SARFATI, 2005, p. 158).

Keohane e Nye Jr (1971, p. xvii) especificam como as relações transnacionais podem afetar as relações internacionais: a) o contato com outros povos pode mudar a atitude em relação a eles; b) novas atitudes podem ser estimuladas, como o crescente interesse pela ecologia; c) o aumento de dependência e interdependência – os Estados podem depender da comunicação internacional, da ajuda humanitária ou mesmo de arranjos comerciais internacionais. As relações entre os Estados também podem promover uma interdependência, como o sistema OMC, que vem aumentando a mútua dependência comercial entre os países, à medida que cada vez mais as economias se internacionalizam; d) os governos podem usar as organizações transnacionais para manipular os seus interesses, aumentando suas capacidades de influência; e) a emergência de atores autônomos com suas próprias políticas externas: organizações, como a Igreja, empresas e Organizações Internacionais não Governamentais.

Podemos analisar a chamada interdependência complexa a partir de suas três características: a primeira, os canais múltiplos: as relações internacionais contemporâneas são caracterizadas por uma troca maior de contatos entre os indivíduos em geral no mundo e, mais especificamente, em relações nas quais, por exemplo, as empresas multinacionais e os bancos

internacionais afetam as relações políticas domésticas, bem como as relações interestatais. A segunda, a ausência de hierarquia entre os assuntos: a agenda do relacionamento entre os países, especialmente aqueles que estão fora de zonas de conflito tem-se tornado cada vez mais complexa à medida que assuntos como cooperação comercial, financeira e ambiental vão assumindo papéis preponderantes nas relações entre os Estados. A terceira, o papel menor da força militar: Estados podem ter poder de outras formas que não a militar, inclusive podem obtê-lo por meio da atuação de empresas multinacionais. Da mesma forma, as disputas econômicas e ecológicas nas arenas diplomáticas vêm cada vez mais assumindo uma forma mais importante que as relações militares.

Dessa maneira, em um mundo de interdependência complexa, onde não há uma agenda hierárquica, o poder é obtido através de quatro formas. Através de ligação de estratégias na qual os objetivos dos atores na interdependência complexa devem variar, assim como a distribuição de poder nos assuntos de interesse desses atores. O jogo de barganha envolve uma complexa análise da teia de interesses dos Estados e do poder entre deles na suas diversas áreas de atuação. Portanto, na interdependência complexa, os Estados devem considerar cuidadosamente a estratégia de negociação, levando em conta se vale ou não a pena perseguir a ligação de assuntos negociando pacotes ou tratando cada assunto em separado. Através da formação da agenda quando em uma situação de ausência de hierarquia entre os assuntos de relações internacionais, é de se supor que a construção da agenda internacional de cooperação seja uma importante fonte de poder. Tanto os Estados como os atores transnacionais podem colocar na agenda internacional diferentes assuntos, e isso é um exercício de poder. Através de relações transnacionais e transgovernamentais quando, em busca de múltiplos canais, pode-se esperar que as relações entre as ETN's e os governos possam se traduzir em mais ou menos poder. Isso quer dizer que, se um governo consegue atrair o capital produtivo para o país, com certeza esse Estado está ganhando poder. Através do papel das organizações internacionais quando, em um mundo de múltiplos canais, as OIG's ajudam na construção das agendas internacionais e facilitam a formação de coalizões, além de dar estrutura para a cooperação internacional e o fórum par ao interesse dos Estados mais fracos. Isso não quer dizer as organizações internacionais sejam a panacéia para os problemas da humanidade, como os idealistas faziam crer, mas, sim, que, à medida que a interdependência complexa se aprofunda cada vez mais, os fóruns internacionais ganham uma importância fundamental na construção de agendas de discussão e de barganha entre os Estados.

### 2.2.5 TEORIA CRÍTICA

A Teoria Crítica internacional apresenta alguma influência do Marxismo associado ao materialismo histórico, na medida em que concorda que a dialética seja um método importante para explicar as contradições discursivas e, ao nível histórico, para explorar os caminhos sociais alternativos. Em segundo lugar, o Marxismo captura bem a idéia de dominação e subordinação, presenças constantes na história da humanidade. Em terceiro, o materialismo histórico explica que o Estado é uma mera expressão de interesses particulares da sociedade. E, em quarto mostra o papel das forças produtivas como elemento central de formas particulares de organização social na história humana. (SARFATI, 2005, p. 253).

Cox (1986, p. 217-225) mostra que existem três categorias de forças que interagem com a estrutura: as capacidades materiais, as idéias e as instituições, que se co-determinam. Qual força é mais importante dependeria da análise de cada caso em particular dentro de um contexto histórico.

As capacidades materiais poderiam ter um potencial produtivo ou destrutivo na medida em que o desenvolvimento tecnológico pode tanto produzir bens duráveis e não-duráveis quanto armamentos, que podem destruir as pessoas e a humanidade. Já as idéias podem ser de significados intersubjetivos, em que as noções compartilhadas socialmente sobre as relações sociais tendem a se perpetuar na forma de hábitos e expectativas de comportamento, enquanto o outro tipo de idéia relevante seriam as imagens coletivas da ordem social sustentadas pelos diferentes grupos de pessoas, ou seja, as diferentes visões sobre a natureza e a legitimidade das relações de poder compartilhada por grupos específicos como etnias, gênero sexual etc. Por fim, a institucionalização é vista como o meio para estabilizar e perpetuar as ordens dominantes à medida que reflete as relações de poder prevalentes e tende a privilegiar as imagens coletivas que promovem essa relação de poder dominante.

Para avaliar as esferas humanas particulares dentro de um momento histórico, Cox (1986, p. 217-225) sugere a adoção do método das estruturas históricas, no qual são investigadas três esferas sociais de atividade: as forças sociais, construídas pelo processo de produção; a forma de Estado, derivada do estudo dos complexos sociais e estatais, e as ordens mundiais, que são as configurações de forças que continuamente definem as relações de paz e guerra entre os Estados. Essas três esferas seriam inter-relacionadas à medida que, as

mudanças nas formas de produção gerariam novas forças sociais que, por sua vez, modificariam as estruturas do Estado e levariam a alterações das ordens mundiais.

Esse modelo é útil também para compreender o processo de estabelecimento de hegemonias, em que, por exemplo, a união de poder, ideologia e instituições constituiu a base da chamada pax americana (pós 1945), período caracterizado pela hegemonia norte-americana. Dentro dessa concepção, não seria possível entender a hegemonia apenas em termos de domínio militar e econômico, como sugerem as teorias realistas/neo-realistas. No caso específico da pax americana, teria sido central a internacionalização do Estado, ou seja, as forças materiais norte-americanas atreladas à ideologia do livre-comércio levaram a uma institucionalização do ideário norte-americano, principalmente pela constituição de instituições como o FMI, Banco Mundial e GATT, em termos econômicos, e a OTAN, no caso de segurança internacional. Ou seja, a internacionalização da política norte-americana construiu uma forte noção de obrigação internacional que desde o final da Segunda Guerra Mundial tornou-se parte do cerne do governo norte-americano.

Cox (1986, p. 217-225) identifica essencialmente três fases nesse processo de internacionalização do Estado: a primeira, principalmente durante a década de 1930, quando os Estados eram fortemente centralizados e fechados; a segunda, associada ao sistema criado a partir de Bretton Woods, em 1945, de compromisso dos governos dos Estados com o fortalecimento da economia mundial, e a terceira fase, ligada à globalização dos Estados, marcada pela reestruturação do Estado perante a economia mundial e o aumento do poder das instituições internacionais e das redes transnacionais na governança global. O processo de internacionalização do Estado marcaria a erosão do seu papel na economia mundial e o fortalecimento do poder transnacional.

Na opinião de Arrighi e Silver, a crise da soberania nacional não é uma novidade da nossa época. É, antes, uma faceta da destruição paulatina do equilíbrio de poder que originalmente garantia a igualdade soberana dos membros do sistema de nações westfaliano. A semissoberania e a condição de quase-nação constituem o resultado de tendências de longa data no sistema mundial moderno, e ambas se materializaram bem antes da expansão financeira global das décadas de 1970 e 1980. Durante essas décadas a capacidade de as duas superpotências governarem as relações internacionais, dentro e através de suas respectivas esferas de influência, sofreu uma redução diante de forças que elas mesmas convocaram, mas não puderam controlar. (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 103-4).

A forma das relações políticas internacionais poderia mudar primeiro mediante a indubitável perda de soberania por parte do Estado nacional, segundo mediante a formação de estruturas de governança global e, terceiro mediante a aparição de príncipes locais, subnacionais, na arena das relações políticas internacionais. (ALTVATER; MAHNKOPF, 2008, p. 304).

Para Altvater e Mahnkopf, há três cenários para as mudanças da política mundial. O primeiro é o ponto de vista tradicional da política realista: os Estados nacionais ocupam a corte central. A política é formal em alto grau e segue a lógica do poder estrutural e relacional dos Estados nacionais. As possibilidades de influir em outros Estados nacionais de maneira tal que levem a cabo determinadas ações ou omissões contra sua vontade é o poder relacional, tão importante no mundo atual como o foi no passado. Não obstante, mais importante que este é o poder estrutural, mediante o qual se estabelecem os marcos de ação para todos os atores. Tudo depende da maneira em que as estruturas globais de poder se reproduzem econômica, política e socialmente em suas diversas dimensões. A perda de soberania dos Estados nacionais se limita ao campo econômico que é abandonado à ação do mercado mundial e dos atores que o domina, na opinião dos autores. (ALTVATER; MAHNKOPF, 2008, p. 305-6).

Um segundo cenário de relações internacionais é o da informalidade “ordenada” em forma de governança global. Os governos dos Estados nacionais permitem que a política se disperse no espaço global, tanto no referente às instituições como aos procedimentos, isto é, no tocante aos temas, as instituições e os atores. (ALTVATER; MAHNKOPF, 2008, p. 306).

Um terceiro cenário é o da caotização das relações internacionais como consequência da crescente importância dos atores subnacionais e extraestatais que a diferencia das organizações não governamentais, não podem integrar-se em um projeto global comum porque buscam somente enriquecer-se a qualquer preço. (ALTVATER; MAHNKOPF, 2008, p. 307).

### 2.2.6 INTERDEPENDÊNCIA ECONÔMICA

**Interdependência** na política mundial implica que atores estão inter-relacionados ou conectados de tal forma que um fator que afeta um dos atores, numa única ocasião e num único lugar afetará outros atores. Desta forma, num determinado sistema no qual há mais atores, mais lugares e mais ocasiões maior será a interdependência. Como um termo analítico, a “interdependência” refere-se a situações nas quais atores ou acontecimentos em diferentes partes de um sistema se afetam mutuamente. Simplificando, interdependência significa dependência mútua.

O termo interdependência é utilizado para caracterizar relações num sistema internacional global. A interdependência é entendida como o resultado da interação entre os componentes de um sistema. Quanto maior o nível de interdependência entre estados, por exemplo, maior é, provavelmente, a perda de controle que estes experimentam sobre parte ou a totalidade da sua capacidade de decidir de forma independente. (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 139).

Quanto maior o nível de interdependência, maior é o grau de interação. A interação não consiste unicamente em exigências e respostas – as ações – dos estados-nação, organizações internacionais e outros atores não estatais, consiste também em transações através das fronteiras nacionais, incluindo comércio, turismo, investimento, transferências de tecnologia e, de forma mais abrangente, os fluxos de idéias e de informação processados através da internet e da televisão global. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 140).

A interdependência e a interação proporcionam elementos-chave para a explicação da transformação dos sistemas. O surgimento nos finais do século XX de um sistema internacional global pela primeira vez na história, em substituição do sistema eurocêntrico que vigorou desde 1648 até o século XX, esteve relacionado com a difusão global da tecnologia que criou níveis e tipos de interação nunca antes conhecidos. Esta interação não mostra sinais de desaceleração, antes parece tornar-se cada vez mais difusa à medida que vamos entrando no século XXI. (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 141).

Richard Rosecrance e Arthur Stein (1973, p. 2) concebem a interdependência, no seu sentido mais geral, como uma relação de interesses de tal ordem que, quando a posição de uma nação é alterada outros estados se vêem afetados por essa alteração, ou, em sentido

econômico, estamos perante interdependências quando constatamos uma crescente sensibilidade nacional face a desenvolvimentos econômicos externos.

A teoria clássica de equilíbrio de poder, que vaticina que um país atuará unicamente para manter outro em baixo, com receio de que este ganhe preponderância, não se adequa bem. Em interdependência econômica, os estados estão interessados tanto em ganhos absolutos como relativos para outros estados.

Também Keohane e Nye Jr (2001, p. 10-11) apontaram que interdependência implica em sensibilidade. Se um ator de um dado sistema é indiferente sobre alguma mudança no relacionamento enquanto outro é substancialmente afetado, então a interdependência é assimétrica. Esta situação pode levar a uma manipulação do arranjo de relações entre atores mais ou menos interdependentes. Esta posição altamente vulnerável é reconhecida por Keohane e Nye Jr como efeito de longo prazo determinado pela interdependência.

Os custos da interdependência podem estar relacionados com a sensibilidade a curto prazo ou com a vulnerabilidade a longo prazo. A sensibilidade está relacionada com a importância e a rapidez dos efeitos da dependência. A vulnerabilidade está relacionada com os custos relativos de alterar a estrutura de um sistema de interdependência. (NYE JR, 2007, pp 228-9).

Ser menos dependente pode constituir uma fonte de poder. Se duas partes são interdependentes, mas uma é menos dependente do que a outra, a parte menos dependente detém uma fonte de poder enquanto ambas valorizarem o relacionamento de interdependência. A assimetria está no centro da política de interdependência. (NYE JR, 2007, p. 231).

Sendo o termo interdependência neutro, ele serve tanto para conotações positivas como negativas. Para o neoliberalismo um alto grau de interdependência leva a maior cooperação entre os Estados e, portanto é uma força para a estabilidade no sistema internacional. Os neo-realistas, por outro lado, argumentam que desde que os Estados procurem controlar aquilo do que eles dependem ou reduzir sua dependência, o aumento da interdependência leva ao conflito e instabilidade.

O bem estar mundial poderia ser maior se uma cada vez mais elaborada divisão do trabalho fosse desenvolvida, mas os estados iriam assim colocar-se em situações de cada vez mais estreita interdependência. Alguns estados poderiam não resistir a isso. Para estados pequenos e mal aparelhados os custos de fazê-lo são demasiado altos. Mas os estados que podem resistir a tornar-se cada vez mais enredados com outros, normalmente fazem-no de uma ou de duas formas. Os estados que são muito dependentes, ou estreitamente

interdependentes, preocupam-se em assegurar aquilo de que dependem. Uma maior interdependência dos estados significa que os estados em questão, experimentam ou estão sujeitos, à vulnerabilidade esperada associada à maior interdependência. Com outras organizações, os estados procuram controlar aquilo de que dependem ou diminuir a amplitude da sua dependência. Esta idéia simples explica um bom bocado do comportamento dos estados: os seus impulsos imperialistas para alargar o escopo do seu controle e as suas lutas pela autonomia para uma maior auto-suficiência. (WALTZ, 2002, p. 149).

Parte da diferença entre as duas posições revela o grau de simetria/dependência/vulnerabilidade no relacionamento: a regra geral seria que quanto maior a simetria maior a probabilidade de cooperação e estabilidade, por outro lado, quanto maior a assimetria maior a probabilidade de conflito e instabilidade. A dificuldade reside em quantificar de forma inequívoca estes conceitos.

A transformação do sistema internacional de bipolar para multipolar no pós guerra-fria levou os teóricos neoliberais a argumentarem que isto leva inevitavelmente a maior simetria. Para os neoliberais institucionalistas, entretanto o mecanismo de cooperação aumentou nos níveis tanto regional como global, o contato regular entre as nações favorece, em tese, políticas de coordenação e a eliminação progressiva de assimetrias extremas.

Para Keohane (1984, p. 243) a interdependência na economia política internacional gera conflitos. As pessoas atingidas negativamente por mudanças vindas do exterior pressionam os governos locais por compensações. Os governos, por sua vez, tentam repassar os custos dos ajustes para os outros. É por isso que a cooperação é necessária.

Interdependência complexa é o termo utilizado para refletir o novo retrato da realidade. Como um modelo explanatório de Relações Internacionais ele assume múltiplos canais de contato entre sociedades, ausência de hierarquia entre temas e um papel menos relevante do poder militar e uso da força. Assim ele aumenta a importância de processos políticos distintos que transladam as fontes de poder para o poder como controle de resultados tais como estratégias diversas, controle de agenda e construção de coalizão. Por focar a atenção na interdependência e nas relações transnacionais Keohane e Nye Jr (2001, pp. 21-23) têm apresentado uma visão da política mundial na qual atores, ambiente, estruturas, processos e resultados são menos óbvios e mais complexos que o pensamento unitário e estático oferecido pelo realismo tradicional. Todavia, os próprios autores apontam que tal abordagem não exclui as contribuições anteriores do Realismo.

A crescente interdependência econômica entre as nações faz que a exploração política de chantagem econômica seja menos efetiva. Para tanto as manobras, a diplomacia, o estabelecimento de coalizões, a cooptação e a disposição deliberados dos próprios recursos políticos se converteram nos ingredientes chave para exercer com êxito o poder geoestratégico.

Como os próprios membros da sociedade internacional são entidades sociais complexas, é importante levar em conta também a relação entre interdependências em cada um dos membros individuais dessa sociedade (as interdependências internas), assim como as que existem entre os membros da sociedade internacional (interdependências externas). O mais importante, quando pensamos na efetividade das instituições internacionais, é a relação proporcional entre esses dois tipos de interdependência. (YOUNG, 2000, p. 254).

O fato de que em um sistema interdependente a vantagem de cada indivíduo é determinada em parte pelas ações dos outros membros da coletividade faz com que todos sejam vulneráveis às ameaças e às promessas dos demais. Por isso, níveis crescentes de interdependência não só aumentam a necessidade de arranjos institucionais para controlar a interferência mútua como proporcionam aos membros do sistema social, em alguns casos, formas de pressão que podem ser usadas contra os violadores ou possíveis violadores das normas e dos direitos de uma instituição. (YOUNG, 2000, p. 255).

### 2.3 CONFLITO VERSUS COOPERAÇÃO

Nye Jr (2005, p. 248) observa que existem três posições principais de como os países devem se relacionar com os outros? O isolacionismo, o unilateralismo e o multilateralismo.

O interesse geral do sistema como um todo, não obstante, pode ser identificado em se reformulando em uma perspectiva dos sistemas mundiais a distinção de Parsons (1960, p. 199-225) entre os aspectos “distributivos” e “coletivos” do poder. Os aspectos distributivos do poder referem-se a um jogo de soma zero no qual um agente só pode adquirir poder se outros o perder. A definição de poder de Max Weber como “a probabilidade de que um agente, em uma relação social, esteja em condições de impor sua vontade apesar da resistência” concentra-se nesses aspectos distributivos do poder. Seus aspectos coletivos, em

contraste, referem-se a um jogo de soma positiva no qual a cooperação entre agentes distintos lhes aumenta o poder em relação a terceiros ou à natureza.

### 2.3.1 CONFLITO

A política internacional apresenta uma determinada lógica de hostilidade, um dilema de segurança que acompanha a política entre Estados. Alianças, equilíbrios de poder e escolhas de políticas entre a guerra e o compromisso permaneceram semelhantes ao longo dos milênios. (NYE JR, 2007, p. 2).

Foi a Paz de Vestfália, assinada em 1648, que consagrou o princípio da “soberania nacional” e gerou o “sistema político-estatal europeu”. Mas ao consagrar o princípio da soberania criou um sistema de poder anárquico, no qual o exercício do “equilíbrio de poder” e a guerra se tornaram as duas formas conhecidas e possíveis de resolução dos conflitos entre os Estados soberanos. Configurou-se, assim, uma forma primitiva de governança supranacional. (FIORI, 2005, p. 66).

O direito nacional é geralmente obedecido e, se não o for, a polícia e os tribunais impõem sanções contra os transgressores. O direito internacional, por outro lado, apóia-se em sistemas legais concorrenciais, não existindo imposição comum. Não existe uma polícia internacional para impor a lei. Por isso, a política internacional é freqüentemente classificada de anárquica. (NYE JR, 2007, p. 3-4).

Para Hedley Bull (2002, p. 13), o ponto de partida das relações internacionais é a existência de Estados, que são definidos como unidades políticas independentes nas quais cada uma possui um governo e afirma sua soberania em relação às outras partes do mundo e da população humana. Esses Estados têm uma soberania interna, que é a supremacia das decisões dentro de seu território com respeito à sua população, e uma soberania externa, que consiste na independência em relação às autoridades externas.

Na política internacional, quaisquer que sejam as propriedades das unidades envolvidas elas obedecem às mesmas leis. A única diferença é a variação da sua capacidade: os Estados grandes e fortes podem conseguir mais do que os pequenos e fracos, mas todos buscam o mesmo objetivo – no mínimo, a auto-preservação; no máximo, o domínio do mundo. É a estrutura anárquica do sistema internacional que domina a conduta de todos os

Estados, conduzindo-os inevitavelmente a uma política de equilíbrio de poder. (CZIEMPEL, 2000, p. 338).

De acordo com Waltz (2002, p. 165 e 168), a teoria da balança de poder é uma microteoria, precisamente no sentido econômico. O sistema, como um mercado em economia, é feito de ações e interações das suas unidades, e a teoria é baseada em assunções sobre o seu comportamento. A política da balança de poder prevalece onde quer que dois, e apenas dois, requisitos existam: que a ordem seja anárquica e que seja povoada por unidades que desejem sobreviver.

Num mundo como o descrito, no qual não se tem uma autoridade com poderes mundiais para manter a ordem nos assuntos que extrapolam as fronteiras nacionais necessita-se algum tipo de governança. Há várias definições para o termo governança, porém todos eles remetem para algum tipo de acordo que impeça o caos no sistema internacional. Cziempel (2000, p. 335) entende governança como a capacidade de fazer coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas. Os governos exercem o domínio; a governança usa o poder. Desde ponto de vista o sistema internacional é um sistema de governança. Rosenau (2000, p. 20) argumenta que como a governança, os regimes são concebidos como arranjos ou entendimentos, procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores, destinados a sustentar e a regulamentar as atividades que ultrapassam as fronteiras nacionais.

No esquema de Waltz, há um único recurso para administrar a governança do sistema: o equilíbrio de poder; não a atuação de qualquer ator, não o interesse dos formuladores de políticas específicas que adotassem ou adaptassem suas políticas para garanti-la. As situações de equilíbrio de poder decorrem automaticamente da interação de unidades funcionalmente semelhantes operando em uma anarquia. Bull (2002), contudo, não atribui tal automaticidade aos sistemas de gerenciamentos da governança: regras, convenções e instituições seriam artifícios humanos e não regularidades análogas às leis, derivadas de princípios fundamentais. Mas ele não está interessado nas suas origens e sim nas conseqüências: a ordem, a estabilidade e a perpetuação da sociedade de Estados. (HOLSTI, 2000, p. 49-50).

Zacher (2000, p. 136) pondera que o mundo ainda é tão heterogêneo que não seria cabível uma modalidade muito centralizada de governança entre as nações; ao mesmo tempo, está se tornando suficientemente homogêneo (em especial no concernente às elites de muitos países) para que um nível mais elevado de coordenação se torne mais praticável.

Para Stiglitz (2002, p. 272) a globalização significa que existe um reconhecimento crescente de arenas cujos impactos são globais. É nessas arenas que é necessária uma ação coletiva global – e sistemas de governança global são essenciais.

Desde 1989, vivemos num sistema internacional de aparente hegemonia da democracia de mercado. O centro desse sistema concentra parte fundamental do PIB mundial, das capacidades militares e do prestígio político-cultural (ou *soft power*). O sistema internacional atual não é, portanto, um sistema unipolar, ou de hegemonia americana, nem tampouco um sistema de hegemonia das democracias de mercado. Não é apropriado definir o atual sistema internacional como unipolar ou de hegemonia americana por duas razões cruciais. A primeira, que os interesses comuns entre as democracias de mercado são muito mais fortes que os interesses diferenciados entre os EUA e o resto das democracias de mercado, em relação às ameaças percebidas. A segunda, que a intensidade da globalização e a expansão dos regimes democráticos aumentaram extraordinariamente a importância dos fluxos transnacionais que não estão sob o controle do Estado nacional. (VIOLA; LEIS, 2007, p.50).

Atualmente as bases para a cooperação financeira internacional são mais frágeis que nos anos 70 e 80. Se nos preocupa a estabilidade do SFI, é importante que compreendamos quais são os pontos frágeis de seus fundamentos e o porquê dos mesmos. O ritmo das inovações tecnológicas no mundo das finanças tem sido muito acelerado e a magnitude e relevância tem crescido ostensivamente no âmbito econômico; sem embargo, a capacidade política para ajustar-se a estas mudanças vem decrescendo. O principal problema das finanças internacionais é que ela é dirigida por muitas mãos (governos, organizações internacionais e autoridades nacionais). (STRANGE, 1999, p. 57).

No livro “**Globalização**” George Soros pondera sobre as vantagens e desvantagens da globalização. Para Soros, os mercados financeiros internacionais construíram um campo de jogo desnivelado, que se tornou insustentável em sua atual forma. Não existe equivalente internacional ao processo político que ocorre no âmbito dos diferentes Estados. Enquanto os mercados se tornaram globais, a política manteve-se firmemente arraigada na soberania do Estado. Ainda que anacrônico, o conceito de soberania continua sendo a base de sustentação das relações internacionais. É preciso aceitá-lo como ponto de partida para a criação da sociedade aberta. (SOROS, 2003, pp. 29, 50 e 186).

Mesmo assim, a cooperação mantida entre as grandes potências nesses dois únicos períodos hegemônicos da história baseou-se em situações objetivas, regras e

instituições completamente diferentes. No caso da hegemonia inglesa não existiram regimes nem instituições multilaterais ou supranacionais, e a cooperação resultou das próprias características da Inglaterra, que tinha uma economia extremamente aberta e dependente do seu comércio externo. E a própria estabilidade da libra sempre dependeu dos superávits obtidos pela economia colonial da Índia e da cooperação dos bancos centrais da França e Alemanha. O sistema monetário internacional baseado na moeda inglesa não foi objeto de nenhum tipo de acordo ou regime monetário pactuado entre as grandes potências. Ao contrário, foi um sistema que nasceu da adesão progressiva dos demais Estados/economias europeus, obrigados a utilizar a libra nas suas novas investidas comerciais e imperiais sobre um mundo que já era “território econômico” inglês. Foi um período em que a coordenação mundial da Inglaterra foi feita sem regimes ou instituições multilaterais, apenas com o uso dos “poderes estruturais” de que dispunha a Inglaterra e de que fala Susan Strange. (FIORI, 2005, p. 70).

Em toda a história do “sistema mundial moderno”, o único período em que foi tentado o exercício de uma “governança global”, com base num sistema de regimes e instituições supranacionais, foi entre 1945 e 1973, durante a hegemonia dos Estados Unidos, conquistada com a vitória na II Guerra Mundial. Mas ainda assim é preciso lembrar que vários desses regimes e instituições concebidos na primeira hora da vitória militar jamais se concretizaram, como no caso da Organização Mundial do Comércio e da própria implementação de alguns dos acordos de Bretton Woods. Na verdade, a economia norte-americana sempre foi fechada, ao contrário da inglesa; só na segunda metade do século XX é que ela acelerou seu processo de globalização, no momento em que os Estados Unidos exerceram seu poder político para organizar uma “ordem mundial”, na qual a cooperação e a convergência entre os principais países capitalistas se deveram muito mais à ameaça da Guerra Fria e ao medo da mobilização das grandes massas insatisfeitas, dentro e fora da Europa, do que à opção por um regime democrático de “governança internacional”. (FIORI, 2005, p. 71).

A partir dos anos 1970 os Estados Unidos abandonaram o sistema monetário internacional pactuado em Bretton Woods, e o fim desse “regime monetário” não levou o sistema a nenhuma crise terminal. Pelo contrário, destravou a vocação imperial dos Estados Unidos, que desde então acumulam contínuos ganhos de poder com o novo sistema monetário “dólar flexível”. E com o desaparecimento do “regime geopolítico bipolar” em 1991 desapareceu também a base ético-ideológica em que se fundara a cooperação entre as grandes

potências capitalistas. A década de 1990 talvez tenha sido o momento da história em que o sistema mundial chegou mais perto do seu limite imperial, dos pontos de vista político, econômico e ideológico. Mas desde 2000 estamos assistindo à rapidíssima reversão desse processo e à volta da outra tendência do sistema: a tendência à anarquia.

Na opinião de Fiori (2005, p.71) sob todos os pontos de vista, o mundo nunca esteve tão longe de qualquer coisa que se possa chamar de hegemonia ou ordem mundial. A potência imperial do momento defende há duas décadas a desregulação de todos os mercados e sistemas de comunicação, energia e transportes. E vem abandonando sucessivamente todos os acordos, compromissos e regimes internacionais que afetem sua capacidade de ação unilateral. Sua moeda agora é rigorosamente universal e não obedece a nenhum regime, apenas às decisões soberanas do FED. Sua economia nacional conquistou espaços fundamentais na direção da globalização da sua moeda, dívida e sistema de tributação. Mas ao mesmo tempo estilhaçou-se o apoio à sua liderança moral-internacional, e cada uma das grandes potências se dedica hoje a “recolher os cacos” e a redefinir seus interesses e espaços de influência, de costas para os Estados Unidos.

A visão apresentada no parágrafo acima está um pouco exagerada. Primeiramente, o no mundo ainda há muita regulação e o tema é sempre muito polêmico. Segundo, embora seja indiscutível a hegemonia do dólar americano, as decisões do FED buscam o interesse dos Estados Unidos, mas sem desestabilizar o sistema como um todo. Além disso, atualmente as decisões do FED devem levar em conta um sistema muito mais complexo do que tínhamos no início de Bretton Woods, ou mesmo nas décadas de 70 e 80. Por último, mesmo os EUA não tendo a mesma relevância que tinha no imediato pós II Guerra, não se pode conceber que algum país tome decisões sem considerar a posição e as possíveis reações dos EUA.

Fiori (2005, p. 72) vaticina que nesse cenário internacional, a idéia ou projeto de uma “governança mundial” segue sendo uma bandeira ou utopia política válida, mas não é uma realidade provável. Sua existência, quase impossível neste momento, não pode servir de base para nenhum tipo de cálculo estratégico durante a próxima década — talvez durante as próximas.

Em nota para imprensa do *Strategic Survey* (2010) o órgão defende que com tantas peças movendo-se simultaneamente na estratégia internacional, pequenos, médios e grandes países estão preferindo agir mais isoladamente que em alianças formais ou relações

institucionais para defender seus interesses e avançar em seus objetivos. Não quem pretenda apostar apenas em instituições regionais ou globais para fazer isto por eles.

Realmente o cenário atual e para as próximas décadas com vistas à constituição de uma governança mundial não é dos mais otimistas, porém as nações devem buscar alguma forma de fazer cálculos estratégicos com os dados disponíveis. Algumas destas informações serão trabalhadas no capítulo 4 deste trabalho.

### 2.3.2 COOPERAÇÃO

Os Estados podem cooperar, desenvolver processos de integração e construir relações pacíficas. Os estados podem juntar-se em associações cooperativas do tipo das alianças e coligações. Todavia há condições que determinam momentos de avanço, mas também de retrocesso. O poder hegemônico pode contribuir para o comportamento cooperativo ao fornecer a base para a realização de vantagens mútuas sob a forma de mercados em expansão ou proteção militar, entretanto, não sua existência não é uma condição *sine qua non*.

A cooperação requer que ações de indivíduos ou organizações sejam trazidas para alguma conformidade por um processo de negociação que é normalmente visto como um processo de “coordenação de políticas”. A cooperação pode resultar de um compromisso da parte do indivíduo para com o bem-estar da coletividade, mas também do egoísmo do interesse próprio. Axelrod (1984) sugere que o problema consiste em como desenvolver uma teoria da cooperação em situações em que o interesse próprio é prosseguido na ausência de uma autoridade central capaz de fazer aplicar um comportamento cooperativo.

A repetição frequente das interações, o desenvolvimento de uma maior comunicação e transparência entre os estados sob a forma de intercâmbios de informação acerca dos objetivos da cooperação e o desenvolvimento das instituições em que tais padrões cooperativos podem ser materializados constituem ingredientes de uma teoria da cooperação baseada no egoísmo dos interesses e no contexto de um sistema internacional anárquico.

Por que razão as instituições internacionais são importantes? O neoliberalismo enfatiza a importância das instituições porque estabelecem um enquadramento no qual as expectativas são moldadas. Elas levam as pessoas a acreditar que não vai existir conflito.

Alongam a sombra do futuro e reduzem a intensidade do dilema de segurança. As instituições reduzem as conseqüências da anarquia, que os realistas tomam como certas. Hobbes considerou a política internacional como um estado de guerra. As pessoas podem desenvolver expectativas pacíficas quando a anarquia é limitada e estabilizada por instituições internacionais.

As instituições estabilizam as expectativas de quatro maneiras. Em primeiro lugar, proporcionam um sentimento de continuidade. Em segundo lugar, as instituições proporcionam uma oportunidade de reciprocidade. Em terceiro lugar, as instituições garantem um fluxo de informação. Finalmente, as instituições estabelecem formas de resolução de conflitos. As expectativas de estabilidade podem proporcionar uma forma de escapar a situações de Dilema do Prisioneiro<sup>1</sup>, que os realistas tomam como certas. (NYE JR, 2007, pp. 54-5).

É mais difícil formar regimes ou antecipar a governança no nível internacional se os princípios operacionais internos dos atores forem radicalmente distintos. As principais instituições internacionais que têm dominado a economia política internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial funcionavam principalmente em Estados com economias de mercado, ou em seu nome. (BIERSTEKER, 2000, p. 146).

Formalmente, segundo Keohane (1984, p. 51-64), a cooperação intergovernamental acontece quando as políticas perseguidas por um governo são percebidas por outros governos como facilitadoras para atingir os seus próprios objetivos de governo, como resultado do processo de coordenação de políticas.

Por meio de processos de negociação e barganha, os atores buscam ajustar suas políticas e depois modificá-las. Cada governo continua a olhar os seus próprios interesses, mas passa a buscar alternativas que beneficiem todas as partes, mesmo que de forma desigual.

A cooperação nunca é uma situação isenta de conflitos; ao contrário, a cooperação é repleta de conflitos e tentativas de superá-los. Se, nesse processo de tentativa de superação de conflitos, cada vez mais se caminhar em direção a um acordo, mais se estará cooperando; mas, se o conflito não for superado, a discórdia prevalecerá. (SARFATI, 2005, p. 56).

---

<sup>1</sup> O dilema do prisioneiro é um problema fundamental da teoria dos jogos que demonstra como duas pessoas podem não cooperar mesmo quando ambos têm o interesse em fazê-lo. O caso ilustra como o comportamento racional do ponto de vista microeconômico pode produzir um resultado aparentemente irracional na esfera macroeconômica.

Os governos entram em negociações internacionais exatamente para reduzir o conflito existente ou potencial. Nesse contexto, mesmo se um Estado for muito mais forte que outros pode haver cooperação, ou seja, poder e cooperação podem caminhar juntos. A cooperação hegemônica não é uma contradição em termos, mas significa ajustes de políticas em uma barganha desigual na qual o poder tem um papel central. Na verdade, raramente as negociações podem ser imaginadas como processos equitativos de distribuição entre os atores iguais e, portanto, a inclusão do poder é fundamental em qualquer análise de cooperação. (SARFATI, 2005, p. 57).

Keohane e Nye Jr (2001, p. 259) identificam cinco respostas dos Estados ao globalismo contemporâneo:

1 – Ação estatal unilateral dentro das fronteiras territoriais para buscar reduzir a vulnerabilidade ou adotar padrões externos para aumentar a competitividade.

2 – Ação unilateral, por Estados ou blocos poderosos, para afetar os atores dos Estados como firmas e organizações não-governamentais fora de seus territórios.

3 – Cooperação regional para aumentar a efetividade das políticas.

4 – Cooperação multilateral em nível global, formando regimes internacionais para governar a globalização.

5 – Cooperação transnacional e transgovernamental – envolvendo a sociedade civil – para governar a globalização de forma que não envolvam uma ação coerente do Estado.

Mesmo os unilateralistas e os soberanistas hão de perceber que as instituições internacionais são necessárias porque muitas das questões colocadas pela globalização são inerentemente multilaterais. (NYE JR, 2005, p 179).

A dimensão política da globalização se apoiou na criação de instituições globais do sistema da ONU e Bretton Woods e de redes sociais – ONGs e movimentos sócio-culturais – mundiais. (VIOLA e LEIS, 2007, p. 37).

Se as instituições internacionais são meros epifenômenos, no sentido de que os atores poderosos podem não só ignorá-las quando discordam delas, mas também reestruturar livremente os arranjos internacionais, como parece acreditar a maioria dos realistas e alguns neo-realistas, então o interesse atual pelos regimes institucionais e, de modo mais geral, pelos arranjos institucionais não passa de uma moda transitória, do tipo conhecido por todos os que têm estudado as relações internacionais na nossa época. Uma instituição é efetiva na medida em que seu funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como

se comportariam caso a instituição não existisse, ou em seu lugar existisse um diferente arranjo institucional. (YOUNG, 2000, p. 220-1).

Na prática, os analistas muitas vezes consideram útil abordar o problema da efetividade em termos mais concretos, fazendo uma série de perguntas focalizadas em instituições específicas. Terá o funcionamento de determinada instituição resolvido ou aliviado o problema que provocou a sua formação? Os participantes têm podido e querido implementar as normas mais importantes dessa instituição, no que respeita às atividades que ocorrem dentro da sua jurisdição? Os membros respeitam habitualmente os direitos e as regras fundamentais da instituição? A efetividade com que funciona é proporcional ao custo? Pode a instituição adaptar-se à mudança das circunstâncias sem perder a capacidade de enfrentar o problema que foi criada para resolver? (YOUNG, 2000, p. 222).

Há novas dimensões na globalização, as quais estão causando transformações políticas e econômicas, principalmente entre as nações emergentes. Sem esse entendimento, torna-se difícil compreender o rumo das políticas comerciais, dos investimentos diretos internacionais, das referências do consumidor global, do papel das multinacionais, dos desafios dos empreendedores e dos governos de cada nação. Nesse sentido, as instituições internacionais do Ocidente, como a OMC, o Banco Mundial e o FMI, bem como as instituições regionais e os bancos centrais, estarão adotando políticas com o caráter da corresponsabilidade no tocante ao crescimento com maior abertura econômica, com a corresponsabilidade de cada governo no que diz respeito às políticas públicas, a transparências administrativas e das políticas de investimentos internacionais visando ao bem-estar de todos, à redução das discrepâncias e ao aumento de renda entre e intrapaíses. (LOZARDO, 2007, p.35).

Joseph Nye analisa que as potências emergentes – isoladamente ou coligadas – restringirão cada vez mais as opções dos EUA e limitarão sua influência estratégica. Não admira que a França prefira um mundo multipolar e multilateral, e as nações menos desenvolvidas têm interesse no multilateralismo, uma vez que este lhes dá certo poder sobre os Estados Unidos. Mas isso não significa que ela não seja também do interesse norte americano. Apoiando nossas ações numa base legal (e aceitando as obrigações correlativas), podemos tornar o exercício contínuo do nosso poder desproporcional mais facilmente aceitável para os outros. (NYE JR, 2005, pp. 254-50).

Stiglitz faz defesa da cooperação internacional e do multilateralismo afirmando que em nível internacional, a teoria identifica por que governos individuais talvez deixem de

servir ao bem-estar econômico global, e de que maneira a ação coletiva global – uma ação conjunta de vários governos trabalhando unidos, geralmente por meio de instituições internacionais – melhoraria a situação. (STIGLITZ, 2002, p. 243).

Os Estados podem não cooperar por que temem que os outros possam voltar atrás nos acordos, ou por não se sentirem capazes de monitorar o comportamento dos outros. As instituições podem ser de grande ajuda para superar esses problemas. Elas permitem que o princípio de reciprocidade funcione mais eficientemente, fornecendo informações sobre as preferências, as intenções e o comportamento dos outros. Desta forma, possibilitam que os Estados se aproximem da fronteira de Pareto. Alterando o ambiente sistêmico, as instituições facilitam as mudanças nas estratégias dos Estados para que os Estados com interesses próprios racionais possam continuar a cooperar com confiança no passar do tempo. (KEOHANE, 1988, p. 383).

As relações bilaterais ou de um país com determinado bloco tornaram-se mais freqüentes no século XXI. Segundo Cervo e Bueno (2008, p. 518), os acordos bilaterais de livre comércio prejudicam as negociações na OMC voltadas para o acordo global. Uma rede de aproximadamente quatrocentos acordos dessa natureza havia-se estabelecido até 2007. Cervo e Bueno (2008, p. 521) concluem que no mundo da globalização toda atenção convém devotar ao bilateralismo, caminho vital para realização de interesses nacionais. E tentador, aliás, visto que multilateralismo e integração tornam-se duas tendências em declínio, ao tempo em que o andar solto dos Estados nacionais apresenta-se como tendência em alta.

A sociedade das Nações do sonho de Wilson e a Liga das Nações efetivamente criada significam a base do Idealismo moderno, teoria dominante de Relações Internacionais, especialmente na década de 1920 e em parte da de 1930. Essa teoria, criada juntamente com a Liga, pregara que a paz poderia ser alcançada por meio de um fórum comunitário que reunisse as nações em torno da convivência baseada no respeito às normas e regras do direito internacional. Deve-se destacar que, a despeito do fracasso da Liga, ela não só deu origem à ONU, mas indiretamente foi responsável pela eclosão de organizações internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial, baseadas no fortalecimento do direito internacional e na diminuição da soberania, em certos aspectos, em nome de um bem comum. (SARFATI, 2005, p. 83).

Mitrany (1943) acreditava que a emergência de assuntos que requeriam conhecimento detalhado e aptidões especiais viria a conduzir a uma colaboração esvaziada de conteúdo político ou conflitual e entregue, por conseguinte, a peritos e técnicos cujas soluções

preferidas estariam assentes em considerações claramente distintas das dos assuntos político-militares, de alta política ou das relações de estado para estado.

Ainda de acordo com Mitrany (1943), estes problemas urgentes poderiam ser tratados fora do contexto politizado da ideologia e do nacionalismo. Ao insistir na cooperação como meio adequado para solucionar necessidades ou funções específicas, estariam criadas as bases para uma teia cooperativa cada vez mais densa e que conduzisse, progressivamente, à formação e consolidação de regimes e instituições internacionais

Da cooperação funcional resultaria o fundamento para as instituições do tipo das organizações e regimes internacionais baseados no multilateralismo e que deveriam, em última instância, reduzir a importância e relevância do estado-nação. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 651).

A cooperação é possível depois da hegemonia não só porque os interesses partilhados podem conduzir à criação de regimes, mas também porque as condições para a persistência dos regimes são menos exigentes do que as da sua criação. Os regimes internacionais surgem de interesses partilhados. Quanto maiores forem os incentivos à cooperação, mais provável é que esses regimes sobrevivam ao declínio de uma potência hegemônica. A cooperação representa a situação em que os atores tomam medidas para adaptar o seu comportamento às necessidades dos outros através de um processo de coordenação política. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 672).

A cooperação é política por natureza, pois exige um ajustamento da parte dos participantes às necessidades e interesses de cada um. Por isso, a cooperação não garante que o conflito esteja ausente da relação. Pelo contrário, a cooperação constitui uma reação a um conflito existente ou parte do esforço para evitar conflitos futuros. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 673).

No conceito de regime, o interesse nacional assenta em cálculos de custo-benefício, de riscos e ganhos antecipados a partir do acatamento ou violação dos compromissos, regras e procedimentos estabelecidos por um determinado regime internacional. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 674).

Uma vez que os regimes intervêm com variáveis, uma alteração do poder relativo dos estados não tem por que se refletir sempre nos resultados finais. Isto serve para destacar que os regimes, uma vez em funcionamento, podem eles próprios alterar a distribuição de poder entre as entidades que originariamente foram responsáveis pela sua criação – ou as alterações na balança de poderes podem não ter reflexo imediato na estrutura e

funcionamento do regime. Além disto, os regimes podem contribuir para o fortalecimento ou enfraquecimento das capacidades dos seus membros – ao transferirem recursos de uma unidade para outra, por exemplo. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 675).

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Rosecrance (1981, p. 713) afirmou que o sistema internacional não poderia ser entendido com ferramentas analíticas do realismo ou do liberalismo: eram necessárias as duas. O futuro do estudo das políticas internacionais terá que levar em consideração a falha de cada um. O poder e o número das grandes potências não são garantias nem da política internacional nem da estabilidade internacional. Em vez disso, as políticas internacionais existem em continuum, que vai da fórmula estrutural extrema, de um lado, na qual todas as unidades são homogêneas, a uma fórmula extrema, de outro lado, na qual todas as unidades são heterogêneas. Nenhuma das duas é suficiente por si só e nenhuma, como o modelo da competição pura na economia formal, se aplica coerentemente. A maioria dos casos existe no meio do continuum.

Uma parte significativa do debate é a discussão em torno do papel que as instituições e os regimes internacionais têm dentro das relações internacionais. Os neo-realistas tendem a minimizar a importância das instituições e regimes internacionais, pois, para eles, estes somente existem enquanto respondem aos interesses dos Estados poderosos. Já os neoliberais atribuem importância central às instituições e aos regimes internacionais como catalisadores da cooperação internacional e mitigadores dos efeitos da anarquia internacional. (SARFATI, 2005, p. 179).

Mearsheimer (1994-5, p. 13-14) nota que os neo-realistas reconhecem que os Estados podem operar por meio das instituições. Entretanto, eles entendem que as regras construídas dentro delas refletem os cálculos egoísticos de interesse próprio baseados primariamente na distribuição internacional do poder. Portanto, os Estados mais poderosos criam, dão forma e mantêm as instituições como uma forma de administrar as suas participações de poder ou até mesmo de aumentá-las.

O Neoliberalismo não tem como propósito se opor ao neo-realismo apenas foca dois eixos. O primeiro é que, quando os Estados decidem cooperar, as instituições têm

um importante papel para o sucesso dessa empreitada e o segundo é que muitos Estados não estão preocupados primordialmente com sua segurança em um mundo de interdependência complexa. Para tais casos elementos como balanço de poder e dilema de segurança têm pouca relevância tornando o Neoliberalismo uma teoria mais útil, em outros casos o neorealismo poderia oferecer uma explicação mais plausível. (SARFATI, 2005, p. 181).

A diferença decisiva entre o neorealismo e o institucionalismo neoliberal reside na significação relativa atribuída às instituições internacionais. Na avaliação de Waltz (2002, p. 88), as organizações internacionais mal conseguem afastar-se dos desejos e das capacidades das potências predominantes. Elas se limitam a refletir a distribuição de poder, na melhor das hipóteses – quando não acrescentam ao poder dos já poderosos. Em contraste, o institucionalismo neoliberal alega que as regras proporcionam uma determinante da conduta que se mantém fora das capacidades (excluindo-se a capacidade organizacional) e das preferências. Ao afirmar isso, não quer dizer que o poder e os interesses dos atores mais importantes sejam irrelevantes para a criação de regras e instituições, mas sugere que, uma vez formadas, as regras do jogo raramente refletem a estrutura de interesses e capacidades que lhes deram origem. (CORNETT; CAPORASO, 2000, p. 313).

A abordagem institucional aceita provisoriamente o neorealismo como base para a investigação. Para ambos, a política internacional é um resultado dos Estados (os atores), ao perseguir seus interesses (a motivação) dentro de um contexto de anarquia (o ambiente), na medida em que sua capacidade (os meios) o permite. O institucionalismo neoliberal procura acrescentar as instituições a essa equação explicativa. Os institucionalistas neoliberais procuram explicar como as instituições internacionais podem moderar os efeitos da anarquia ao alterar os custos e os benefícios da cooperação, de modo independente. O poder dos Estados é definido cada vez mais em termos da sua capacidade de trabalhar com as numerosas fontes rivais de poder e influência na política mundial, não contra elas. O poder também pode ser o objetivo, para as teorias realista e neo-realista. De qualquer forma, a estrutura geral da teoria é em boa parte a mesma, embora não idêntica, pois o poder como objetivo pode definir um bem puramente posicional, em relação ao qual, portanto, a cooperação não é possível. Além disso, os institucionalistas assumem de forma menos rígida as premissas da anarquia. Ao permitir regras, os limites da política externa são aplicados aos Estados. (CORNETT; CAPORASO, 2000, p. 314).

O neorealismo acentua os interesses dos Estados e as barganhas entre eles sobre o pano de fundo da anarquia. O institucionalismo neoliberal focaliza atenção na

importância das regras e das estruturas políticas para domar a anarquia e promover as causas permissivas da cooperação. (CORNETT; CAPORASO, 2000, p. 334).

O problema da coordenação das ações globais, principalmente num ambiente de interdependência econômica debatido por diversos autores ganhou importância na pauta dos assuntos internacionais quando as finanças internacionais tornaram o tema central das relações internacionais. Quando o assunto principal era a segurança nacional o comportamento era mais previsível, pois tínhamos menos agentes (essencialmente Estados), menos variáveis e menor interdependência. Embora vivêssemos também numa sociedade anárquica estava mais clara a condição de líder, seus aliados, as ameaças e havia uma melhor possibilidade de quantificar lucros e perdas decorrentes dos movimentos dos agentes. A coordenação do sistema internacional, mesmo não sendo formal, era tácita.

Continuamos numa sociedade anárquica, todavia sendo a economia o motor da política internacional, outros agentes não-estatais ganharam força (empresas, bancos, mercados emergentes, ONG's, organizações terroristas etc). Havendo mais agentes, há mais interesses em jogo, mais variáveis, aumenta a dificuldade de coordenação, pois o papel de liderança fica difuso, e diminui a previsibilidade. Os ganhos e perdas (*pay-offs*) das interações não são claros dificultando o estabelecimento da cooperação internacional.

Anteriormente, o jogo internacional podia ser comparado a um jogo de damas com um único tipo de peça (os Estados) fazendo somente um tipo de movimento (defender o interesse nacional). Atualmente o jogo mais apropriado para descrever as relações internacionais seria o xadrez com vários tipos de peças (agentes estatais e não estatais) fazendo movimentos diferentes (cada qual em defesa de seu interesse próprio).

O sistema internacional que foi instituído no pós II guerra mundial sob a hegemonia norte americana, atualmente já não funciona tão bem quanto na sua origem. Parte da explicação para isto pode estar no seu próprio sucesso se analisarmos pelo prisma das três fontes de poder – militar, econômica e ideológica. Primeiramente ele foi criado para manter a paz e desta forma reduziu o poder do uso da força nas relações internacionais, principalmente com o fim da guerra fria.

Em segundo lugar, teve a intenção de promover a estabilidade econômica, o crescimento, o comércio exterior e o livre fluxo de capitais, apesar das crises financeiras internacionais fez-se o que chamamos de globalização. O terceiro ponto refere-se a consolidação ideológica da economia de mercado e da liberdade dos fluxos comerciais e financeiros entre as nações, principalmente após as adesões da Rússia e da China.

Todavia, a paz trouxe a predominância de uma agenda econômica no tabuleiro internacional e o contínuo crescimento de algumas das chamadas economias emergentes trouxe mais agentes para a mesa de negociações. Ao contrário do que afirma Waltz, o clube das grandes nações parece estar aberto a novos sócios, pelo menos nos quesitos econômicos. Outrossim, a globalização e a interdependência econômica tornaram as negociações mais complexas, inclusive com o aumento de poder de agentes não estatais que têm tido maior ou menor influência conforme o tema que estiver sendo abordado. Embora o poder tenha se tornado mais difuso e a soberania mais restrita, isto não implica que a perda de poder dos Estados tenha se transferido para outro tipo de agente – ONG's, instituições internacionais, empresas transnacionais, etc. A política internacional ainda se dá num sistema de estados nacionais.

Tudo isto reduz a supremacia norte americana, porém não a elimina. O sistema internacional e suas instituições têm o “DNA” dos EUA e não estão ameaçadas de extinção por nenhuma nova potência ou aliança de estados. Debate-se alterar a estrutura do sistema, entretanto não há nenhum movimento contrário aos ideais que o norteia.

### **3 O SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL - suas instituições como instrumento de poder**

Neste capítulo serão abordadas as instituições financeiras internacionais, especificando o que foi tratado no capítulo anterior. Iniciamos com um breve relato histórico da constituição destas instituições e de seu desenvolvimento. Em seguida será analisado o papel destas instituições após o fim do padrão ouro-dólar. Finalmente serão consideradas as dificuldades de se restabelecer o papel central das instituições de Bretton Woods como coordenadoras do sistema monetário internacional. O objetivo é mostrar a evolução recente do sistema financeiro internacional e como as nações mais poderosas o moldam, bem como demonstrar que as dificuldades de se implementar as reformas necessárias para que o sistema funcione satisfatoriamente para todos (ou quase todos) participantes.

#### **3.1 BREVE RELATO HISTÓRICO**

A eficiência de um sistema monetário internacional tem como principal objetivo viabilizar a fluidez das relações econômicas entre países, proporcionando a maximização dos ganhos com o comércio e os benefícios derivados dos movimentos de capital. Um sistema eficiente permite aos produtores se especializarem naqueles bens em relação aos quais cada país tem vantagens comparativas e, aos poupadores, buscar no exterior oportunidades rentáveis de investimento. Isso ocorre por meio das virtudes da estabilidade – que contribui para minimizar a volatilidade dos preços de exportações e importações – e da complementaridade, que permite que objetivos díspares das autoridades monetárias dos diversos países possam ser compatibilizados.

No mundo moderno nenhum país até hoje conseguiu impor sua moeda como referência única para as trocas internacionais. Isso leva a dois conjuntos de questões: aquelas associadas ao fato de que a moeda é um bem coletivo (tanto nacional como internacional) e as questões relacionadas com a confiança na moeda.

A oferta de moeda envolve uma operação dupla. O país emissor “emite uma obrigação”, que é usada como moeda, e compra um ativo (dá crédito). A fonte do ganho é a

diferença entre a taxa de juros ganha sobre o ativo e a taxa de juros paga sobre a “obrigação”. Quando a “obrigação” do país emissor ganha aceitação crescente como moeda, os usuários aceitam “pagar mais pelo serviço”, isto é, abrem mão de taxas de juros mais elevadas em troca da posse dessa moeda. Como resultado, a margem entre os juros dos ativos e os juros das “obrigações” do país emissor pode aumentar: o emissor lucra com os rendimentos crescentes de escala.

Isso faz com que exista uma disputa constante, entre os diversos países, para apropriar-se dessa fonte de ganhos. Como não existe uma autoridade monetária internacional que monopolize a emissão de moeda, a oferta de moedas de curso internacional permanecerá ainda por um bom tempo como uma questão em aberto e um estímulo à competição entre países.

Numa economia mundial em crescimento rápido, um sistema de moeda de reserva único impõe certos problemas, o chamado dilema de Triffin. O economista belga Robert Triffin defendia que os EUA sendo o principal fornecedor da moeda de reserva internacional não teriam outra escolha que não conviver com déficits correntes crônicos. Triffin explicou que à medida que a economia mundial cresce a demanda por ativos de reserva provenientes dos demais países aumenta. Isto força os EUA a emitirem obrigações expressas em dólares para financiar seus déficits do fornecimento destas reservas. De fato, se os EUA cessassem de registrar déficits em seu balanço de pagamentos e de fornecer reservas, a liquidez mundial diminuiria, levando a economia global a um espiral declinante. (REISEN, 2009, p. 25-27).

A substituição da moeda global de referência é processo lento, os EUA destronaram a Inglaterra como primeira potência econômica mundial em 1872 e como primeiro exportador mundial em 1915. O dólar somente substituiu a libra esterlina à medida que se tornou a divisa conversível de créditos. Atualmente, substituir o dólar por outra moeda nacional como única moeda para transações globais não resolveria o problema, apenas o mudaria de lugar. (REISEN, 2009, p. 25-27).

A maneira mais comum de induzir confiança é anunciar que uma determinada moeda é conversível livremente em outro ativo – freqüentemente ouro ou outras moedas – sobre a emissão do qual o país não tem controle. Isso envolve, entre outras questões, a da credibilidade, uma vez que o país pode anunciar hoje que sua moeda equivale a tantos gramas de outro ou a um preço dado em termos de outra moeda, mas nada garante que esse compromisso será honrado no futuro.

Com o intuito de avaliar o papel internacional de uma moeda, a análise econômica se refere às três funções tradicionais da moeda, distinguindo o uso privado e o uso público. Ela constitui uma reserva de valor para os bancos centrais (reservas) ou para os agentes privados (encaixe de precaução). Ela é também um meio de pagamento intermediário para as trocas (liquidação de transações comerciais ou financiamentos internacionais) ou para intervenções dos bancos centrais no mercado de câmbio. Por fim, ela se define como uma unidade de conta servindo para fixar os preços nas trocas internacionais para os agentes privados, assim como para a indexação da dívida para os agentes públicos. (GUILLAUMIN; PLIHON, 2008, p. 12).

Um sistema monetário internacional requer a existência de regras claras, aceitas por todos os países participantes. Qualquer conjunto de regras implica, no entanto, o que se convencionou chamar de “problema de consistência”. Um sistema monetário internacional pode lidar com esse tipo de problema por meio de: (1) um enfoque do tipo n-1, em que o n-ésimo país abre mão de definir metas externas, (2) mecanismos de ajuste automático, como taxas de câmbio flexíveis, ou (3) coordenação de políticas entre países, entre outras formas. É possível associar uma alternativa como (1) ao chamado sistema de Bretton Woods (em que um país permite que sua posição em divisas se ajuste ao nível requerido para acomodar as políticas aplicadas pelos demais países), a alternativa (2) às experiências de diversos países nos anos 70 e a alternativa (3) ao período a partir da segunda metade dos anos 70, quando as tentativas de coordenação entre as principais economias passaram a ser um exercício sistemático.

A existência de um padrão-ouro está associada à adesão de um número expressivo de países a três características básicas: (1) conversibilidade das moedas nacionais em ouro; (2) liberdade para o movimento internacional de ouro (entrada e saída de cada país); (3) um conjunto de regras que relacionem a quantidade de moeda em circulação em um determinado país ao estoque de ouro de que esse país dispõe. Em suma, o que uma revisão crítica do funcionamento do padrão-ouro indica é que o processo teve de fato um grau bem mais pronunciado de intervenção do que o modelo básico de ajustamento sugere.

Block (1989) descreve brevemente o funcionamento do sistema do padrão ouro no período de 1875 a 1914, destacando que este período é caracterizado por um alto nível de estabilidade monetária internacional, especialmente quando comparado ao período imediatamente posterior. Para o autor esta estabilidade encontra-se intimamente ligada ao papel internacional exercido pela Grã-Bretanha neste período da história. Block explica que o

mecanismo central do padrão ouro era a fixação, por parte da maioria dos grandes países de valores fixos de suas moedas com relação ao ouro, enquanto as taxas de câmbio entre as diferentes moedas poderiam variar de acordo com a demanda de mercado. Os países permitiam ainda a movimentação relativamente livre do ouro através de suas fronteiras. Este mecanismo ajudava a ajustar o balanço de pagamentos uma vez que os déficits e superávits eram compensados pela movimentação do ouro entrando ou saindo do país. Se um país tivesse, por exemplo, superávit no balanço de pagamentos, a entrada de ouro poderia acelerar o crescimento do dinheiro e do crédito, o que poderia conduzir a um aumento das importações, uma redução das exportações e a eliminação do superávit. (BLOCK, 1989).

Block (1989) salienta que o padrão ouro facilitava o livre fluxo de bens e capital através das fronteiras nacionais em resposta as forças de mercado. Este alto grau de abertura se justificava pela idéia de que a ampla abertura do mercado mundial de bens e capital aceleraria o ritmo de crescimento econômico em todas as partes do mundo porque os países aproveitariam as oportunidades de uma divisão internacional do trabalho mais desenvolvida.

As críticas a esta economia mundial aberta procuravam mostrar que o subdesenvolvimento seria perpetuado por esta divisão internacional do trabalho entre os países. Além disso, depois da primeira Guerra Mundial, a abertura da economia internacional havia servido para transmitir as pressões inflacionárias de um país para outro e havia atuado como um obstáculo aos programas de recuperação nacional. Tais dificuldades levaram alguns analistas econômicos a sustentar que uma economia mundial aberta onde predominam as forças de mercado era incompatível com o bem-estar interno. (BLOCK, 1989).

De fato, nos primeiros anos do pós-guerra a maioria dos países da Europa Ocidental recorreu a um conjunto de instrumentos de controle associados ao capitalismo nacional, tais como controle de câmbio, controles de capital e acordos comerciais bilaterais. A razão pela qual tais controles não se tornaram generalizados e permanentes foi a adoção por parte dos Estados Unidos de uma política externa cujos principais objetivos eram evitar o surgimento do capitalismo nacional e a obtenção de uma cooperação geral para o restabelecimento de uma economia mundial aberta. (BLOCK, 1989).

Block (1989) analisa o declínio do padrão ouro no século XIX e salienta que as desordens econômicas dos anos vinte e trinta derivavam do esforço de restauração do padrão ouro após a primeira Guerra Mundial. O argumento central é de que a estabilidade relativa do período anterior à guerra estava baseada em uma realidade política e econômica particular que

não existe mais. O sistema do padrão ouro no período de 1875 a 1914 contava com a posição internacional dominante da Grã-Bretanha e sua capacidade de organização da ordem monetária internacional. Depois da segunda Guerra, a diminuição do papel internacional da Grã-Bretanha, lhe impediu de exercer a efetiva liderança no sistema monetário internacional e, por outro lado, nenhum outro país parecia disposto a arcar com as responsabilidades britânicas.

Block (1989) destaca mais uma vez que o problema central do sistema monetário internacional durante os anos vinte e trinta foi a incapacidade ou a falta de vontade dos Estados Unidos para assumir as responsabilidades que no período anterior eram exercidas pela Grã-Bretanha. Assim, a intenção de retornar ao nível de abertura internacional existente antes da primeira Guerra Mundial era utópica uma vez que nenhum país contava com os recursos ou a liberdade necessária para estabilizar a ordem monetária internacional como havia feito a Grã-Bretanha no século XIX.

Antes da Primeira Grande Guerra, não existiam controles sobre as transações financeiras internacionais e os fluxos de capital internacional alcançavam elevados níveis, tendo havido um colapso desse sistema no período seguinte, antes da Segunda Grande Guerra, com a imposição generalizada de controles de capital e a queda no movimento internacional de capitais. Após a Segunda Guerra Mundial, houve um progressivo relaxamento desses controles e uma recuperação gradual dos fluxos financeiros, sendo que a partir da década de 70 começou a haver uma elevada mobilidade de capital. (EICHENGREEN, 1999).

### 3.2 O PADRÃO OURO INTERNACIONAL

A preservação do regime do padrão ouro internacional requeria aos países centrais do sistema não apenas cooperar para ajudar uns aos outros em tempos de crise, mas também acomodar alguma demanda volátil por ouro de países da periferia do sistema, incluindo os EUA. Usualmente o Banco da Inglaterra supria a demanda de ouro da periferia, mas em ocasiões em que suas reservas estavam escassas outros países do núcleo mais desenvolvido tinham que defender o sistema coletivamente. Outro fator que contribuía para a credibilidade e longevidade deste sistema era o ambiente sócio-político no qual era possível

autoridades nacionais priorizarem a manutenção da conversibilidade em detrimento de outros objetivos de política econômica.

Porém, os resultados do padrão ouro foram pouco satisfatórios fora do centro europeu, onde este sistema fora adotado. Os países periféricos tiveram problemas, pois a cooperação dificilmente afetava os países distantes, o que não ocorria nos países centrais, em que caso houvesse alguma instabilidade, prontamente eram apoiados por outros, já que esta poderia instabilizar também os outros da região. A falta de cooperação entre os países periféricos, pode ter sido devido à falta de bancos centrais. Os sistemas bancários na periferia eram frágeis e vulneráveis a perturbações que poderiam fazer desmoronar os arranjos financeiros tanto externos como domésticos de um país, principalmente, devido à ausência de um prestador de última instância.

O fim do século de paz, segundo Polanyi (2000), repousa na tentativa utópica do liberalismo de estabelecer um sistema de mercado auto-regulável. Em outras palavras, a estabilidade e o progresso do sistema econômico internacional não era resultado da “mão invisível” da economia liberal. Ele dependia, contudo, de um acordo político internacional de caráter intervencionista e de um sistema financeiro integrado e coordenado, garantindo a vigência do padrão-ouro.

### 3.3 UM SISTEMA HÍBRIDO DESCOORDENADO

Com a grande depressão, a partir de 1929 vários países foram deixando o sistema do padrão ouro. Com a depressão da economia mundial os países perceberam vantagens em cortar seus laços com o ouro. Países que já tinham desatrelado suas moedas do ouro viam suas competitividades adversamente afetadas quando outros países decidiam abandonar o padrão ouro.

No período do imediato pós-guerra havia duas áreas monetárias – a área do dólar e a da libra esterlina -, moedas então utilizadas como meios de pagamento internacional. De fato, o cenário se caracterizava então por um conjunto de acordos bilaterais, pelos quais distintos países aceitavam formas diferenciadas de pagamentos: (1) os débitos com o Reino Unido deveriam ser saldados em libras; (2) alguns países aceitavam libras apenas até um limite pré-definido, a partir do qual os pagamentos deveriam ser feitos em dólares ou em

ouro; (3) outros países aceitavam apenas pagamentos em ouro. A rigor, um sistema verdadeiramente multilateral de pagamentos internacionais só passa a existir de fato a partir do momento em que os agentes têm acesso – via mercado – às quantidades desejadas de divisas.

Em diversas ocasiões no decorrer do século XX líderes políticos dos maiores países pensaram em acordos internacionais sobre a arquitetura econômica e financeira global. A lição central que emergiu destes esforços é que uma reforma de sucesso na prevenção de crises requer três características: liderança efetiva e legítima combinada com participação inclusiva; definição de objetivos claros e compartilhados; e um planejamento realista de como atingir tais objetivos. (BOUGHTON, 2009).

Pode-se começar citando a conferência de paz de Paris de 1918-19 no pós I guerra mundial. Embora sua proposta principal fosse redefinir fronteiras e estabelecer princípios para evitar novos conflitos, também estava na agenda estabelecer uma estrutura para restaurar o livre comércio e os fluxos de capitais internacionais. Sob a liderança do presidente americano Woodrow Wilson que enunciou seus “14 pontos” como pilares. Todas as potências aliadas vitoriosas estavam presentes e foram incluídas outras nações que deram legitimidade aos procedimentos. Mesmo assim o acordo não surtiu efeito, tendo em vista que a maneira como os objetivos seriam atingidos não foi estabelecido.

Entre as duas grandes guerras o evento mais ambicioso foi a Conferência Econômica e Monetária Mundial em Londres no ano de 1933. Ela foi precedida de dois outros encontros de relativo sucesso: o restabelecimento do padrão-ouro para um grupo de países, na maioria europeus (Gênova, 1922) e outro em Roma em 1930 que criou o BIS (Bank for International Settlements).

### 3.4 A INSTITUCIONALIDADE CRIADA EM BRETTON WOODS

Apesar do predomínio do realismo político nas relações internacionais após a II Guerra Mundial, este período testemunhou um renascimento do pensamento econômico liberal que tinha sido desacreditado pela curva ascendente do particularismo nacionalista entre 1929 e 1944. A depressão, o abandono do padrão-ouro e as exigências da guerra tinham trazido o controle das taxas cambiais, o protecionismo e as restrições governamentais quase

completas ao comércio internacional por todo o mundo. Muitos decisores políticos e economistas liberais estavam convencidos de que a imposição de controles estatais nos anos 1930 tinha contribuído grandemente para o aumento da hostilidade internacional e para a guerra. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 563).

A Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods, realizada em 1944 teve como objetivo planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais prejudicada pela Segunda Guerra mundial. Os acordos provenientes desta conferência prevaleceram de 1945 até 1971 permitindo controles que afrouxaram as restrições sobre as políticas econômicas. Porém, com o passar do tempo, tornou-se mais difícil aplicar os controles de capital, pois na ausência, tanto dos limites à mobilidade do capital, como dos limites à democracia para proteger os governos das pressões do mercado, foi problemática manter as taxas fixas.

Em 1944, num esforço liderado pelos ministérios das finanças dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, 44 nações aliadas reuniram-se em Bretton Woods, New Hampshire, no verão de 1944 e redigiram o que os conferencistas esperavam que fosse a carta de uma nova ordem monetária internacional liberal. A ordem anterior à guerra, e agora repudiada, tinha sido caracterizada pela livre flutuação das taxas de câmbio (por vezes mesmo caótica) que tentava os países a procurarem vantagens comerciais procedendo a desvalorizações competitivas destinadas a estimular as exportações e a desencorajar as importações (um problema recorrente até hoje). As nações não desejavam regressar ao tempo das taxas fixas que eliminaria a flexibilidade das soluções para as crises econômicas internas (este também um problema persistente). Outra característica do desacreditado sistema anterior era a falta de um mecanismo institucional internacional para lidar com os problemas fundamentais da recuperação face à destruição do tempo da guerra e a incapacidade flagrante para iniciar um novo processo de crescimento econômico e de desenvolvimento. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 563).

A Conferência de Bretton Woods estabeleceu duas novas instituições financeiras, uma delas para lidar com problemas temporários de desequilíbrios de curto prazo da balança de pagamentos e a outra para fornecer empréstimos de longo prazo na ajuda ao desenvolvimento. A chamada Carta de Bretton Woods criou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, ou Banco Mundial. Com isso, estariam criadas as condições para tratar das questões relacionadas com as finanças internacionais e com a retomada do desenvolvimento. Ambas as instituições iniciaram suas

operações em 1947. A parte mais polêmica e resolvida apenas parcialmente do ponto de vista institucional era a regulamentação do comércio entre países. A alternativa factível foi um arranjo parcial – o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – que esteve em vigor por quase cinquenta anos.

Milner (2005, p.15) elenca quatro razões para a existência destas instituições:

1) Constranger as grandes potências. Instituições internacionais podem exercer um constrangimento sobre a anarquia do sistema internacional. Elas fazem o uso da força dos estados para alcançar seus objetivos menos prováveis; as regras, as normas e os procedimentos estabelecidos por essas instituições substituem a busca do interesse nacional pela força. Quando as grandes potências criam e aderem a instituições internacionais elas demonstram a outros estados que não farão uso de seu poder para proveito próprio, reduzindo a resistências dos estados mais fracos a adesão.

Todavia, a evidência de constrangimento das grandes potências nos casos do FMI e do BM não está clara. As decisões do FMI e do BM são tomadas com base no peso dos votos, sendo os países mais ricos, especialmente os EUA detentores de peso determinantes nas decisões (the lion's share of votes). Deste o fim do sistema de taxas de câmbio fixas no início dos anos 1970, estas instituições tem basicamente captado fundos dos países desenvolvidos e mercado de capitais privado para emprestar aos países em desenvolvimento sob condicionalidades crescentes. Desde o final dos anos 1970, poucos, se algum, país desenvolvido submeteu-se aos programas do FMI. O artigo IV do FMI prevê supervisão de todos os membros e discussão dos problemas em suas políticas monetárias e fiscais. E difícil sustentar que o FMI e o BM constrangeram o exercício de poder dos países ricos. De fato, estas instituições podem aumentar a capacidade dos países ricos de fazer com que os demais países ajam de acordo com a vontade dos primeiros.

2) Prover informação e reduzir os custos de transação. Seguindo as teorias Neo-Institucionalistas, argumentar-se que a principal razão para essas instituições é a redução dos custos de transação e o provimento de informação para facilitar a cooperação multilateral em um mundo anárquico. Argumenta-se que as instituições internacionais facilitam acordos por antecipar os custos de violar os direitos de propriedade dos demais, reduzir os custos de transação por agrupar assuntos e por prover informação confiável aos seus membros.

3) Facilitar reciprocidade. Instituições internacionais facilitam as estratégias de reciprocidade entre os países num ambiente anárquico. Num mundo anárquico a cooperação se fia na reciprocidade, mas mais cooperação pode ser alcançada se não for

exigida trocas perfeitamente equilibradas e simultâneas. Regimes internacionais podem ser pensados como arranjos que facilitam as trocas não simultâneas.

4) Facilitar reformas nas políticas internas. Defende-se que aderir a instituições internacionais e publicamente concordar em seguir suas regras, normas e práticas tem conseqüências importantes na política doméstica. Isto pode ajudar líderes a alterar políticas internas que de outra maneira teria dificuldades em fazê-lo. Também pode ajudá-los a adotar políticas tidas como boas, tais como aquelas que melhoram o bem-estar geral, e resistir a pressões de grupos com interesses em adotar políticas que tragam benefícios somente para eles próprios. Ou mesmo ajudar líderes a estimular grupos nacionais a contrabalancear as pressões de outros grupos e então introduzir políticas diferentes daquelas que seriam adotadas caso não houvesse acordos com instituições internacionais.

Na opinião de Schotter (1981, p. 26) as instituições são criadas para promover a coordenação, resolver eventuais problemas do tipo dilema do prisioneiro, aumentar a cooperar e preservar a desigualdade. Ressalve-se que toda instituição tem como característica ser conservadora, portanto a idéia de que elas preservam a desigualdade seria um tanto forte, mesmo para o caso das instituições de Bretton Woods. Para Keohane (1984) as instituições visam reduzir a incerteza, minimizar os custos de transação e prevenir quanto a falhas de mercado.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) visava executar três funções principais: 1) para impedir grandes déficits comerciais que diminuiriam a liquidez internacional e restringiriam o comércio, os países teriam que contar com um acesso garantido a reservas monetárias que permitissem empréstimos de curto prazo. Isto seria conseguido através de um fundo comum de moedas nacionais e outro subscrito pelos países-membros de acordo com um sistema de quotas complexo e quase diretamente proporcional ao seu peso relativo na economia mundial. O FMI serviria assim de “prestamista de última instância” para países com graves desequilíbrios no balanço de pagamentos, caso estes se comprometessem a levar a cabo um esforço razoável para superar seus déficits; 2) os governos ficavam proibidos, com poucas exceções específicas e razoáveis, de recorrer a práticas monetárias discriminatórias ou impor controles cambiais; 3) visando corrigir a deriva nociva dos anos 1930, altura em que a Grã-Bretanha não dispunha da capacidade e os Estados Unidos a vontade para dirigirem o mundo e retirarem-no da depressão, o FMI deveria fornecer um espaço de consulta e cooperação para a gestão das relações monetárias internacionais. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 563-4). A importância da instituição pode ser

medida em termos de número de países participantes: de 45 países fundadores para cerca de 170 atualmente, incluídas aí as principais economias.

As regras básicas para a política cambial do período Bretton Woods estavam centradas em critérios associados à atuação do FMI: os países membros deveriam manter suas paridades dentro de uma faixa de + ou - 1% em torno dos valores acordados. Variações superiores a 1% obedeceriam a duas condições: até 10% as desvalorizações deveriam ser formalmente comunicadas ao FMI; acima de 10%, era necessária autorização por parte do Fundo. Isso refletia o enfoque adotado pelo FMI: desequilíbrios temporários do balanço de pagamentos deveriam ser financiados por reservas do país; desequilíbrios persistentes deveriam ser solucionados com políticas fiscais e monetárias restritivas. Apenas quando os desequilíbrios fossem fundamentais é que se deveria recorrer à desvalorização cambial.

A segunda instituição estabelecida em 1944 foi o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que se tornou conhecido simplesmente por Banco Mundial. Enquanto o FMI se destinava a lidar com os problemas do balanço de pagamentos de curta ou média duração, o Banco Mundial visava financiar projetos de longo prazo na promoção do desenvolvimento, provendo capital para investimentos que permitissem elevar a produtividade, o padrão de vida e as condições de seus países-membros.. Esperava-se, desde o seu estabelecimento, que o Banco Mundial desempenhasse um papel importante na reconstrução de uma Europa devastada pela guerra, mas essa tarefa foi levada a cabo pelo Plano Marshall em que os Estados Unidos forneceram à Europa, entre 1948 e 1952, uma ajuda no valor de 13 bilhões de dólares. O Banco Mundial rapidamente transferiu a sua atuação para os desafios mais urgentes do auxílio às regiões mais pobres e menos desenvolvidas do mundo extra-europeu. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 564-5).

Até os anos 60 o Banco concentrou suas atividades na provisão de recursos para o setor público de seus países-membros, financiando grandes projetos de infraestrutura. A partir de meados daquela década o Banco passou a se ocupar também de projetos nas áreas educacional, de desenvolvimento urbano e agrícola, entre outras. O processo de diversificação da forma de atuar da instituição prosseguiu na década de 70, com o recurso a empréstimos não vinculados a projetos, mas a programas de política econômica e, a partir dos anos 80, por meio de empréstimos para ajustes estruturais, destinados a viabilizar reformas em setores econômicos específicos, como liberalização, da política comercial externa, mudanças nos preços relativos do setor agrícola, desregulamentação do setor financeiro, entre outros.

A maneira como o Banco opera na maior parte dos programas é levantando recursos junto ao mercado financeiro a taxas preferências e emprestando aos países a essas taxas, acrescidas de uma margem para cobrir custos operacionais: desse modo, o Banco provê crédito em condições preferenciais a países que dificilmente teriam acesso a essas condições por meio dos mecanismos de mercado.

Até 1958, as nações industrializadas haviam passado por uma escassez de dólares, momento a partir do qual a tendência passou a ser a de um excesso de dólares. Em função dos “milagres econômicos” experimentados pelos países europeus e pelo Japão, os aliados, desejosos de evitar maiores acumulações de dólares, começaram a converter as suas divisas em ouro. Em dezembro de 1958, treze países europeus adotaram medidas que não apenas significaram o desmantelamento dos controles existentes nos mercados de divisas, mas permitiram sua plena convertibilidade para não-residentes, isto é, os possuidores de uma moeda passaram a poder adquirir outras moedas por meio de operações de mercado.

O sistema pós 1958 incluía um dado sem precedentes. Não apenas as moedas dos diversos países tornaram-se conversíveis entre si, via operações de mercado, como incluía a conversibilidade do dólar em ouro, à taxa de US\$ 35 por onça de ouro. Os países que formavam parte do sistema de Bretton Woods aceitavam o fato de que a conversibilidade oficial implicava que suas reservas de divisas fossem mantidas sob a forma daqueles ativos aos quais eles pretendiam converter suas moedas nacionais. Desse modo, os EUA mantinham boa parte de suas reservas em ouro, o Reino Unido em dólares norte-americanos e um terceiro país, por exemplo, a Austrália, em libras esterlinas.

Essa diversidade na composição das reservas chegou a um nível tal que as transações entre moedas nacionais passaram a ocorrer não apenas via mercado, mas também entre bancos centrais e entre estes e o FMI: frequentemente foram necessárias operações para apoiar países com problemas de déficits persistentes em seus balanços de pagamentos.

As discussões sobre reforma do sistema monetário internacional durante a década de 60 estiveram centralizadas na idéia de tornar as reservas internacionais administráveis sob algum tipo de controle central, que as mantivessem protegidas de fatores adversos. Essas foram as motivações de longo prazo subjacentes à criação dos Direitos Especiais de Saque. (GONÇALVES, 1998, p. 288).

Após uma série de crises de liquidez em meados dos anos 1960, as dez principais potências industriais do mundo criaram em 1967, um novo instrumento financeiro designado por Direito Especial de Saque (DES) para servir enquanto unidade de conta

internacional, cambiável entre os bancos centrais para complementar as reservas de ativos fiscais de cada estado-membro. O valor dos DES tinha como referência um painel das cinco moedas mais importantes: o dólar, o marco alemão, o franco francês, o iene japonês e a libra britânica.

Entre outros argumentos favoráveis aos DES está o de que eles são não apenas um substituto perfeito ao ouro, mas na verdade superior a este, por não estarem vulneráveis aos efeitos-preço das variações de estoque, como o ouro. A discussão envolveu duas dimensões: (1) o método para fixar o valor dos DES e (2) os critérios para a alocação dos DES.

No final dos anos 1960, a Guerra do Vietnam sobreaquecia uma economia norte-americana até então estável. E uma vez que muitas das moedas estrangeiras estavam indexadas ao dólar, a inflação norte-americana era exportada para o estrangeiro. A retórica da culpa intensificou-se, mas nunca atingiu o ponto do conflito entre capitalistas, tão ansiosamente esperado pelo bloco comunista. Em qualquer caso, e no início dos anos 1970, os americanos iam ficando desiludidos com a liberalização do comércio. Quando o sistema cambial de Bretton Woods, que era formalmente liberal, mas realista nos seus propósitos, já não servia o interesse nacional norte-americano, foi descartado. As duas instituições financeiras principais do sistema – o FMI e o Banco Mundial – foram conservadas e continuaram a funcionar num ambiente mais complexo de taxas cambiais flutuantes. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 567).

O regime previsto em Bretton Woods levou os governos a esperarem, no pós-guerra, um período de estabilidade monetária sem desequilíbrios excessivos ou rupturas na balança de pagamentos suscetíveis de sufocar o comércio. Tamanho otimismo revelou-se infundado já que os “arquitetos” do FMI não puderam prever a rápida expansão do volume e da complexidade do comércio internacional no pós-guerra. Só a força da economia norte-americana, que fez do dólar a principal divisa do comércio internacional, do investimento e da assistência à reconstrução (no Plano Marshall), e a principal reserva de ativos financeiros dos bancos centrais foi permitindo a sobrevivência do sistema de Bretton Woods até as condições para a conversibilidade oficial estabelecidas originalmente esgotaram-se em agosto de 1971 – quando foi suspensa a conversibilidade do dólar em relação ao ouro – e subsequentemente em relação à conversibilidade entre o dólar e outras moedas, ocorrendo a desvalorização do dólar. O Presidente Richard Nixon revogou unilateralmente o compromisso dos Estados Unidos com os acordos monetários de Bretton Woods quando se recusou a trocar mais IOU's (*I owe*

*you/dívida*) por reservas de ouro norte-americanas e retirou o dólar do sistema de taxas de câmbio fixas. Este fato conduziu de novo à flutuação das taxas de câmbio que passaram a estar determinadas pelos mercados e não pelos governos, além de que levantou problemas na primeira tentativa européia de estabilização monetária dentro da sua região. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 565).

Ideologicamente o acordo de Bretton Woods refletia um meio termo entre as filosofias do *laissez faire* e o intervencionismo. As negociações procuraram forjar uma coalizão entre aquelas partes do *establishment* político que defendiam fortemente o livre comércio e aquelas que procuraram arranjos que promovessem o pleno emprego e a estabilização econômica. De fato, o resultado foi o estabelecimento de um sistema de taxas de câmbio cujo padrão internacional é ouro-dólar. Os EUA foram os únicos a fixar a paridade de sua moeda ao ouro e a maioria dos outros países fixou suas moedas ao dólar. (ISARD, P. 2005).

Desde o fim do sistema de Bretton Woods o sistema monetário internacional tem se caracterizado pela inexistência de fixação prévia de valores a serem honrados e pela eliminação de diversos controles. O “não-sistema” resultante dessa liberalidade permite maior liberdade de atuação dos agentes em distintos países, ao mesmo tempo em que não dá garantias em relação aos preços (sobretudo taxas de câmbio) futuros. Isso deu origem a dois tipos de visões sobre como as taxas de câmbio devem ser estabilizadas: por meio de políticas macroeconômicas (sobretudo políticas monetárias ativas) ou de compromissos para assegurar essa estabilização (a exemplo do Sistema Monetário Europeu).

A transição do sistema monetário internacional de Bretton Woods em 1973 para sistemas de câmbio flutuante foi conseqüência do aumento da mobilidade internacional do capital. Nos anos de Bretton Woods, os controles de capitais tinham proporcionado certo isolamento em relação às pressões no balanço de pagamentos aos governos que sentiam a necessidade de orientar a política monetária para outros objetivos. (EICHENGREEN, 1999, p. 207).

O desenvolvimento contínuo dos mercados financeiros, estimulado pelos avanços das telecomunicações e das tecnologias de processamento de informação, dificultou os esforços para conter os fluxos financeiros internacionais. Fazê-lo não só era difícil como era cada vez mais caro: com o desenvolvimento de centros financeiros concorrentes, os países que impusessem controles onerosos corriam o risco de perder os seus negócios financeiros para mercados offshore. Os países em vias de desenvolvimento que não liberalizassem

corriam o risco de ser preteridos pelos investidores estrangeiros. A liberalização, ainda que inevitável, exacerbava a dificuldade de controlar a taxa de câmbio, levando um número crescente de países em vias de desenvolvimento a flutuar. (EICHENGREEN, 1999, p. 209).

Os problemas da excessiva volatilidade das taxas de câmbio e seus reflexos no início dos anos 80 estimularam reuniões e intervenções do G-5 (EUA, França, Alemanha, Japão e Reino Unido). O FMI desempenhou papel surpreendentemente pequeno nestes desenvolvimentos. A Segunda Emenda dos Estatutos, ao sugerir que o papel do FMI era encorajar a coordenação política entre os seus membros, eliminou a responsabilidade do Fundo na supervisão de um sistema de valores pares, mas falava da necessidade de “firme fiscalização” das políticas nacionais. Mas os principais países industrializados mostraram pouco interesse num fórum em que dezenas de nações menores podiam ter algo a dizer nas suas decisões. Como resultado, e contrariamente ao que o Fundo desejava, os governos confiavam menos nas políticas monetárias e fiscais subjacentes e mais na intervenção no mercado cambial. O FMI é descrito na literatura acadêmica como um mecanismo de aplicação de sanções e recompensas para encorajar os países a confirmar acordos conjuntos. Na prática, o fato de o Fundo ser um ponto de encontro pouco atraente para realizar negociações, e de nenhum dos países envolvidos recorrerem a recursos do Fundo para financiar a sua intervenção no mercado cambial, impediu-o de desempenhar efetivamente esse papel. (EICHENGREEN, 1999, p. 227-8).

As reformas da década de 40 foram uma resposta a circunstâncias tão específicas que dificilmente se repetirão. Nenhum país hoje possui poder financeiro e influência política dos EUA em 1944. O número de players nas negociações internacionais é muito maior do que jamais foi. Suas circunstâncias e perspectivas são mais variadas. A complexidade das negociações é relativamente maior. (EICHENGREEN; JAMES, 2003, p.37).

No século XIX, como atualmente, os esforços foram centrados em padrões internacionais desenhados para estabilizar e estimular transações internacionais. A diferença então era que a pressão por reforma institucional e harmonização nos interesses de expansão comercial e estabilidade financeira focava no padrão monetário estreitamente definido. Após a II Guerra Mundial o padrão no qual os países se guiavam era os artigos do acordo do FMI que detalhava os compromissos para a conversibilidade da conta-corrente e indexava as taxas de câmbio. Atualmente a série de padrões financeiros e monetários disponíveis para os quais se espera que os países cheguem a uma escolha de consenso é muito maior. Isto inclui não

apenas os códigos de conduta do FMI para políticas monetárias e fiscais, mas uma longa lista de padrões internacionais abrangendo questões sobre auditoria, contabilidade, procedimentos de insolvência, supervisão prudencial e regulação e governança corporativa. (EICHENGREEN; JAMES, 2003, p. 40).

Enquanto no século XIX a aderência ao padrão-ouro era vista como necessária e suficiente para um país ser ativo nos mercados financeiros internacionais, a aderência a um padrão monetário específico é atualmente visto como insuficiente. A mudança reflete a extensão sem precedente da integração financeira, tanto tecnológica como política, que apagou a linha entre mercados financeiros domésticos e internacionais e levou ao reconhecimento que medidas para fortalecer e estabilizar os mercados financeiros domésticos são pré-requisitos para a estabilidade das finanças internacionais. (EICHENGREEN; JAMES, 2003, p. 41).

As críticas ou as fontes de problemas com as instituições internacionais também podem ser agrupadas em quatro temas: (MILNER, 2005, p. 26).

1) Nenhum impacto - As instituições internacionais pretendiam ajudar o gerenciamento do processo de integração das economias em desenvolvimento no mundo globalizado. Todavia, o ponto principal é que a globalização pode ter afetado mais estes países do que as instituições internacionais.

Pode-se atribuir os resultados dos países em desenvolvimento aos seus próprios problemas domésticos. Instabilidade política, corrupção, guerra civil, falta de regras e arbitrariedades são vistas como as maiores fontes de seus problemas. Sem instituições que protejam os direitos de propriedades privados para a maior parte da população, o crescimento econômico é improvável. Por esta perspectiva, reforma das instituições domésticas é a primeira prioridade para promover o crescimento sustentado.

2) Captura das IFI's pelas economias mais poderosas e desenvolvidas - Argumenta-se que estas instituições foram criadas por e para os interesses dos países mais ricos e poderosos. Elas foram criadas por iniciativa americana durante seus anos de hegemonia no pós II guerra mundial e juntamente com as potências européias mantêm o controle de fato das operações destas instituições. A propriedade dos mercados mais procurados, dos investimentos estrangeiros, do capital financeiro e da tecnologia dá imenso poder econômico a estas nações. Todavia, demonstra sérios problemas na estrutura atual da governança global.

3) Captura por produtores e investidores privados – A impressão dada é que os interesses comerciais e financeiros “seqüestraram” a agenda das instituições internacionais e estas passaram a engajar-se em abrir o acesso a mercados nos países pobres para o setor privado. Além disso, a globalização tem aumentado a influência destes atores privados. A estrutura da governança do sistema financeiro global também tem sido transformada. Como os fluxos financeiros privados têm impedido o crescimento dos fluxos oficiais, o papel e a influência dos atores privados tais como bancos, fundos de investimentos e agências de classificação têm aumentado substancialmente. Como resultado, estes agentes financeiros privados exercem enorme poder sobre as políticas econômicas dos países em desenvolvimento, especialmente nos mercados de economias emergentes. (MILNER, 2005, p. 31-32).

4) Disfunções internas e falhas de prestação de contas (*accountability*) – As instituições têm uma lógica interna própria que pode não servir aos interesses dos países, pobres ou ricos. Os modelos de agente-principal sugerem que tal situação é especialmente provável quando múltiplos principais (i.e., países) tentam controlar um único agente (i.e., instituição).

Num sistema que se pode caracterizar como um “equilíbrio de desequilíbrios”, os EUA têm papel fundamental nas três funções primordiais e complementares: sustentar a demanda, não somente dentro de seu próprio território, mas também a demanda global; prover a economia mundial de liquidez; proceder a investimentos de risco nos países emergentes ofertando a esses países ativos considerados mais seguros. Eles puderam somente exercer estas funções ao preço de um enorme endividamento, interno e externo. (GUILLAUMIN; PLIHON, 2008, p. 16-17).

A dificuldade em ajustar as instituições de Bretton Woods às demandas atuais resultou em “acordos” tácitos ou a busca por alternativas que serão abordados nas seções seguintes deste capítulo, assim como o debate sobre as reformas destas estruturas.

### 3.5 O (NÃO) SISTEMA BRETTON WOODS II

Num conjunto de trabalhos e artigos publicados em 2003 e 2004 três economistas – Michael Dooley, David Folkerts – Landau e Petrr Graber (do Deutsche Bank) –

vieram defender que o mundo reentrou num sistema semelhante ao de Bretton Woods e neste as exigências de ajustamento da economia cuja moeda ocupa a posição central nesse sistema são muito diferentes. Para eles há compromisso não escrito entre os EUA e a Ásia, no que poderia ser descrito como um sistema monetário informal (ou seja, sem instituições cujo funcionamento assegura a coesão do mesmo).

Os autores designam por Bretton Woods II o atual sistema monetário pelas semelhanças que encontram com o Bretton Woods. A interpretação que fazem é que no sistema de Bretton Woods dos anos 50, os EUA eram a economia central e a Europa e o Japão, cujas economias acabavam de ser devastadas pela 2ª guerra, constituíam a periferia emergente. As economias da periferia escolheram uma estratégia de desenvolvimento assente em moedas subvalorizadas, controlo sobre movimentos de capitais e sobre o comércio, acumulação de reservas, funcionando a economia central como intermediária financeira que reforçava a credibilidade dos sistemas financeiros da periferia. Neste sistema os EUA forneciam capitais de longo prazo à periferia, nomeadamente por via do Investimento Direto. E as economias periféricas eram suficientemente grandes e dinâmicas para se tornarem na força motora da evolução do sistema monetário internacional.

Quando o estoque de capital das economias da periferia foi renovado, graças a décadas de investimento e quando as suas instituições se encontram restauradas e credíveis, essas economias foram “promovidas” ao “centro”, quando já não precisavam de taxas de câmbio fixas nem de controlos tão rígidos. No momento da sua promoção essas economias consideraram que os EUA, no desempenho da sua função de intermediário no sistema estavam a obter vantagens excessivas.

Quando a estratégia de desenvolvimento da Europa se deslocou no sentido de uma preferência pelo funcionamento livre dos mercados, os controlos sobre os movimentos de capitais foram progressivamente levantados e pouco depois o sistema de taxas de câmbio fixas acabou por entrar em colapso, dando origem a um novo funcionamento baseado na flutuação das moedas dos países do “novo centro”. Na opinião dos autores este sistema de flutuação de generalizado das moedas e de abertura dos mercados de capitais representou um período de transição durante o qual não existia nenhuma periferia para a qual a estratégia de desenvolvimento assentasse no crescimento baseado nas exportações, como principal objetivo da política económica. A maior parte dos países em desenvolvimento tem optado por estratégias de substituição de importações e por economias fortemente estatizadas, o que as isolou do “centro” não facilitando a interação por via das trocas comerciais e da captação de

IDE. Excetuaram os países ou territórios que os EUA apoiaram na Ásia como a Coreia do Sul ou Taiwan ou cidades-Estado como Hong Kong e Singapura. Mas estas não eram suficientemente “volumosas” para marcarem a evolução da economia mundial.

Com a decisão da China se abrir, e posteriormente com o colapso da URSS e das economias de direção central associadas, iniciou-se um processo de criação de uma nova periferia em intensa interação com o centro constituído pelos EUA, Japão e Europa. Qualquer destes novos atores emergiam de um período que durara décadas em que viveram em sistemas fechados com estoques de capital obsoletos face às evoluções que se tinham dado no mundo industrializado de economia de mercado e com oferta de produtos que não encontrava compradores nos países do “centro”.

A maioria dos países asiáticos acabou por adotar a mesma estratégia de desenvolvimento que o Japão e a Europa na sua fase de economias periféricas, adotando taxas de câmbio subvalorizadas, controles mais ou menos rígidos de capitais e intervenção nos mercados de câmbios, constituição de amplas reservas cambiais e apostando no desenvolvimento do setor exportador de bens para as economias do “centro” como motor do seu crescimento.

Com o êxito da estratégia de “periferia” dos países asiáticos estava fechada a fase de transição em que parecia que Bretton Woods era uma realidade do passado para se ter de novo um sistema monetário com muitas semelhanças ao que vigorou nos anos 50 e em grande parte dos anos 60. As economias periféricas da Ásia atingiram um peso no sistema monetário internacional semelhante ao que o par Europa – Japão tivera em Bretton Woods I passando a ter um papel chave na dinâmica de acumulação de reservas, na direção dos fluxos líquidos de capitais e nos movimentos das taxas de câmbio. E mais uma vez a economia central deste sistema é os EUA.

Num certo momento os países asiáticos da “periferia” atingirão um nível de desenvolvimento que lhes permitirá integrar, por sua vez, o “centro” e passarão a deixar flutuar as suas moedas. Mas para os autores esse momento ainda está distante, enquanto uma nova periferia - possivelmente centrada na Índia - surgirá.

Para os autores a economia mundial pode dividir-se atualmente em três zonas principais do ponto de vista econômico e monetário: uma zona de *Trade Account*, localizada na Ásia; uma zona de *Capital Account* abrangendo a Europa, o Canadá e a América Latina; e uma Economia Central – os EUA. Vejamos o modo de comportamento de cada uma:

- a) A zona de *Trade Account* da Àsia tem tido como preocupação principal assegurar a exportação para os mercados exteriores à região, nomeadamente para os EUA, sendo as exportações vitais para o crescimento desta zona; se as exportações para os EUA forem muito superiores ao que daí importam, os países desta zona estão, em princípio, disponíveis para financiar o déficit correspondente, adquirindo títulos do tesouro norte-americanos, acumulando reservas cambiais a ritmo acelerado, sem se preocuparem com o risco e os rendimentos destes ativos. E poderá dizer-se que o seu apetite por estes títulos será praticamente ilimitado, já que a sua capacidade de crescimento está longe de ter atingido um patamar de maturidade e as exportações são cruciais nas suas estratégias de crescimento. Para assegurar um fluxo crescente de exportações os países da zona adotam políticas de intervenção nos mercados, com o objetivo de “manejar” as taxas de câmbio a fim de limitar a sua eventual apreciação;
- b) A zona de *Capital Account* abrange a Europa, o Canadá, a Austrália e grande parte da América Latina e é caracterizada pela opção em favor da flutuação das suas moedas, com a Europa e o Canadá a terem as taxas de câmbio flutuantes face ao dólar. Os seus Bancos Centrais pouco intervêm nos mercados e poucas variações tiveram nas suas reservas cambiais. Os seus investidores privados preocupam-se com o risco/rendimento dos seus investimentos e têm vindo a manifestar preocupação pela exposição da sua carteira a ativos titulados em dólares. O investimento privado da América Latina reveste sobretudo a forma de “fuga de capitais” enquanto no caso da Europa e do Canadá se concretiza sob a forma de investimento direto de empresas e investimento de carteira de investidores institucionais;
- c) A terceira zona é constituída pelo País Central – os EUA- que funciona como intermediário do sistema. OS EUA optam pela flutuação da sua moeda, não procuram “manejar” a sua taxa de câmbio, não acumulam reservas oficiais e as motivações de investimento fazem dele um país de *Capital Account*. Mas, por outro lado, as suas preocupações de crescimento aproximam-no das preferências de um país da zona *Trade Account*. Procurando, no seu caso, enquanto país importador (*nota*: característica que resulta não de uma deficiente competitividade da sua economia, mas do próprio fato de a sua presença nos mercados internacionais se fazer mais vendas a partir do investimento no exterior do que das exportações a partir do seu próprio território) obter financiamento externo para os seus déficits e assim poder sustentar o seu crescimento e financiar o investimento na sua economia “territorial”.

Os autores apontam o fato de, não obstante a dimensão e o crescimento do déficit corrente dos EUA desde 1998, o sistema revelou-se estável e sustentável. A estrutura do déficit corrente e a acumulação de ativos manifestaram-se consistente com as preferências dos países da zona *Trade Account* em realizar investimentos oficiais em ativos em dólares. Mas à medida que a dívida dos EUA se amplia, a preocupação com a disponibilidade futura dos EUA em pagar essa dívida à Ásia e à Europa tende a crescer, pelo que o sistema, que até agora se revelou estável poderia entrar numa zona de turbulências. Mas para os autores a análise do comportamento passado dos países da zona *Trade Account* faz supor que a Ásia ocupará o lugar da Europa em termos de principal exportador para os EUA e, em troca aceitará um volume ainda maior de títulos norte-americanos, compensando a retirada parcial dos investidores privados europeus, cuja moeda terá tendência a revalorizar-se face ao dólar, movimento a que, por sua vez, os países da zona *Trade Account* resistirão, intervindo no mercado e comprando mais títulos em dólares.

Embora se concorde com o diagnóstico sobre a forma como o sistema tem se mantido há muitas dúvidas sobre sua sustentabilidade. Para o professor Nouriel Roubini, da Universidade de Nova York, em algum momento os países asiáticos devem reduzir o ritmo de compra de títulos americanos e partir para diversificação de suas reservas em outras moedas, para evitar a concentração excessiva de seus recursos em ativos denominados em dólar.

Para a economia mundial, uma questão central é o nível do déficit de transações correntes dos EUA. A maior economia do mundo e a sua mais importante potência a nível estratégico e militar é simultaneamente, o maior devedor mundial, absorvendo, para o financiamento do seu déficit cerca de 80% da poupança mundial que não é absorvida nos países em que esta é gerada.

A característica que melhor define o atual sistema monetário e financeiro internacional tem sido a sua disponibilidade para financiar este déficit externo, a níveis historicamente associados a baixas taxas de juro (ROUBINI; SETSER, 2005). Na segunda metade de 1990, durante o período de boom dos EUA foram os investidores privados de todo o mundo que financiaram grande parte desse déficit ao adquirirem ações e obrigações de empresas americanas, quer em sectores consolidados quer nas atividades emergentes que tão grandes expectativas geraram. Hoje, no entanto, têm sido os bancos centrais do mundo, em particular os asiáticos, e não os investidores privados a assegurar os financiamentos dos americanos, e sustentar os seus déficits.

Os EUA terão que tomar medidas que reduzam as suas necessidades de financiamento externo, pois pode ser esgotada a vontade dos bancos centrais do mundo em aumentarem as suas reservas em dólares e, os riscos de uma correção súbita para a economia dos EUA, e do mundo podem aumentar. Esta correção pode ter como ingrediente a desvalorização do dólar, a rápida subida das taxas de juros de longo prazo e a queda acentuada dos preços de uma série de ativos de risco, incluindo ações e imobiliário. Esta queda acentuada dos preços pode conduzir a uma severa recessão, a queda das importações associada ao arrefecimento dos americanos e, também à queda do dólar pode conduzir a um severo arrefecimento global, senão mesmo a uma recessão. A desaceleração da economia americana pode afetar outros países do mundo, pois os EUA importam bens de consumo dos asiáticos, em especial da China. O declínio do dólar afetaria a competitividade de alguns países. Uma forte desaceleração da economia americana causaria uma forte desaceleração da economia da China. Por extensão, a demanda chinesa por commodities de países emergentes também desaqueceria, reduzindo o crescimento dessas economias.

As principais economias – EUA, Japão, “Economias Chinesas” e Europa Continental são importadoras líquidas de petróleo, sendo o Golfo Pérsico a principal base de abastecimento global, variações violentas do preço do petróleo aprofundam os desequilíbrios externos dos principais atores e podem precipitar crises cambiais; a Arábia Saudita desempenha o papel crucial de regulador do mercado do petróleo, graças à utilização da sua capacidade excedentária de produção.

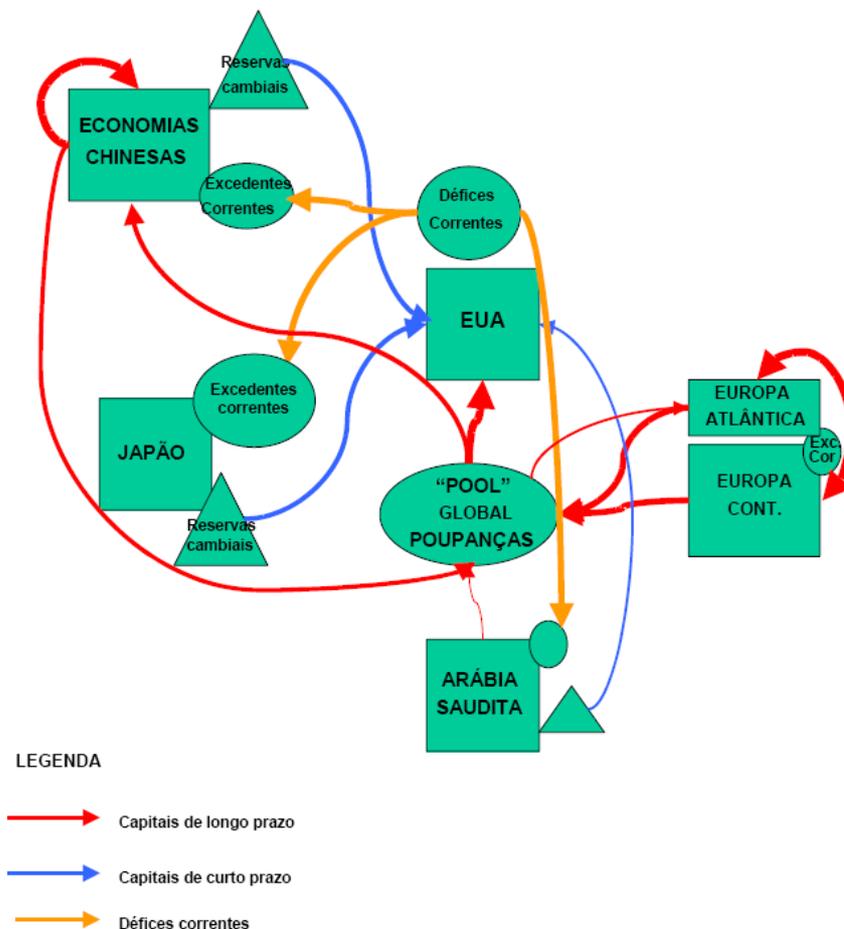
Para Roubini e Setser o Sistema Bretton Woods 2 é instável e insustentável. Além das fontes macroeconômicas de instabilidade, citam o “arranjo institucional” (ou a falta deste) que está subjacente ao designado “sistema de Bretton Woods II” é demasiado frágil para suportar o ritmo de crescimento das reservas cambiais necessário para manter o sistema em funcionamento; com efeito, o país que fornece a “moeda âncora” do sistema – os EUA – não está obrigado por nenhum constrangimento institucional a proteger o valor das reservas cambiais em dólares existentes a nível mundial: sendo, pelo contrário, livre de prosseguir políticas que aumentem a sua procura de financiamento através do acréscimo de reservas; ora as instituições que permitiriam limitar o risco de que um Banco Central decida optar por sair do cartel de financiamento em dólares são bastante mais frágeis do que as que existiram no sistema de padrão dólar de Bretton Woods I; a tal ponto são frágeis que muitas economias asiáticas nem sequer formalizaram o *dólar peg* e não estão obrigadas por nenhum compromisso a continuarem a acumular reservas em dólares; se se confirmar que vários

países produtores de petróleo se preparam para abandonar a relação estreita com a moeda americana a pressão sobre a China, o Japão, Hong Kong, Taiwan ou Singapura para que compensem esta defecção aumentando a sua acumulação de reservas em dólares. (RIBEIRO, 2005).

O sistema só será estável por longo tempo se a China e outros países agüentarem uma parte desproporcionada do fardo em continuar aceitando os custos de acumulação de grande reserva e sustentar o déficit americano.

A figura 1 mostra como é a estrutura que suporta o sistema financeiro atual e como esta estrutura de fluxos assente em fortes assimetrias e desequilíbrios é instável, gerando periodicamente crises financeiras e cambiais.

Figura 1: A ESTRUTURA QUE SUPORTA A DINÂMICA DE GLOBALIZAÇÃO



Fonte: José Félix Ribeiro "O Dólar – no Centro de um sistema Bretton Woods II".

Thomas I. Palley (2006) faz duras críticas ao sistema financeiro vigente, mostrando-se pessimista quanto a sua sustentabilidade no longo prazo. Palley considera imprópria a analogia com Bretton Woods devido a três diferenças entre o sistema atual e o anterior.

- 1) Os déficits comerciais resultam de economias baseadas em crescimento liderado pelas exportações com taxas de câmbio desvalorizadas. O SBW tinha previsão formal para países com problemas estruturais de comércio deficitário poder desvalorizar.
- 2) Anteriormente as empresas transnacionais produziam na Europa para a Europa e não para vender de volta aos EUA.
- 3) Enquanto os déficits comerciais dos anos 60 estavam consistentes com um processo estável de criação de demanda agregada, o sistema atual enfraquece o processo de geração de renda e de demanda agregada erodindo a capacidade manufatureira.

Para os países do leste asiático o binômio risco-retorno não é a força motriz de suas decisões de investimento, e sim o crescimento econômico, por isso mesmo com taxas de juros mais baixas os EUA atraem os capitais asiáticos.

Bibow (2010) refuta a hipótese de Bretton Woods II e propõe a hipótese Bretton Woods III, segundo a qual a dívida pública dos EUA substituiria o endividamento de seu setor privado na sustentação de seus déficits comerciais e manutenção do crescimento da economia global.

Palley acredita que parte da insustentabilidade do sistema atual está baseada no fato de que a maioria das economias do leste asiático tem incentivos para não apreciar muito suas moedas em relação ao dólar e isto gera uma força centrípeta que estabiliza o sistema. Todavia, na falta de diversificação e expostas a grandes perdas de capital, algumas economias podem ter o incentivo a diversificar suas reservas (problema típico de cartel).

Para Palley necessitamos de uma nova arquitetura financeira internacional envolvendo o gerenciamento da mobilidade de capitais e das taxas de câmbio, tendo em vista que, para o autor, o problema central do sistema financeiro internacional refere-se a mobilidade de capitais e taxas de câmbio.

A natureza do sistema e os papéis de suas instituições oficiais têm evoluído ao longo do tempo com o desenvolvimento da economia mundial e associada a mudanças nos interesses e prioridades econômicas dos países participantes. Um dos objetivos centrais da comunidade internacional tem sido manter um ordenado sistema de taxas de câmbio entre as diversas moedas nacionais que minimize a volatilidade. (ISARD, P. 2005).

O trilema básico provê uma estrutura útil para discutir o funcionamento e o colapso de sucessivos regimes monetários internacionais. Assim pode-se estruturar a discussão em três temas:

1) A cooperação entre as maiores economias tem sido, de tempos em tempos, muito importante para mitigar instabilidades nas finanças internacionais e prolongar a existência de regimes monetários internacionais.

2) A cooperação monetária internacional tem sido, às vezes, contraproducente.

3) Mudanças no ambiente global têm impedido duas das três possibilidades teóricas de resolver o trilema. Em particular, o retorno a um regime monetário internacional no qual os países com moedas chaves davam prioridade à estabilidade da taxa de câmbio sobre a estabilidade da economia doméstica ou um sistema que essencialmente baseava-se no controle do fluxo de capitais internacionais teria poucas chances de sucesso nos dias de hoje. (ISARD, P. 2005).

O sistema de taxas de câmbio sempre foi instável, e tem-se tornado ainda mais nas últimas décadas. Desde os anos 1980 tem-se ouvido falar sobre reforma do sistema de Bretton Woods. Algumas medidas foram tomadas, tais como mudanças nas orientações do FMI e BM, ampliação da participação dos países (G-5, G-7 e G-20). Todavia, os resultados tem sido tímidos ao mesmo tempo em que o desafio tem se tornado cada vez maior.

Há alguns anos que está se discutindo no âmbito do FMI uma agenda para criar-se um novo regime de coordenação internacional que minimize os efeitos da volatilidade das taxas de câmbio e seus reflexos para as economias domésticas em decorrência do grande volume e rapidez dos fluxos de capitais internacionais. O aumento da monetarização das economias que ganha força com as revoluções industriais dá a moeda um papel central no sistema internacional, principalmente no pós II Guerra Mundial com o sistema de Bretton Woods.

As moedas nacionais devem possuir como propriedades a capacidade de reservar valor, serem aceitas como meio de troca e serem utilizadas como unidade de conta dentro das fronteiras do país emissor. No entanto, quando são efetuadas as transações comerciais ou financeiras entre residentes de países diferentes surge a dúvida de qual moeda utilizar. É neste momento que a moeda que atender melhor às características acima ganhará o status de moeda internacional e o país emissor terá vantagens econômicas e políticas deste privilégio, embora estas vantagens também tragam custos e responsabilidades.

Claro que esta situação não ocorre espontaneamente. São necessárias muitas ações, intervenções e também há reações dos demais países assim como influência das circunstâncias. Foi o que ocorreu para que o dólar estadunidense se consolidasse como moeda hegemônica no pós II GM. A princípio, os EUA relutaram em entrar no conflito, talvez

esperando que as nações beligerantes se enfraquecessem e então a hegemonia viria naturalmente, talvez temendo resultados negativos do embate caso o nazi-fascismo se consagrasse vitorioso. Todavia, os EUA foram envolvidos na guerra e a venceram com custos menores que as demais candidatas a nação hegemônica. Estavam, enfim, criadas as circunstâncias políticas e econômicas para a consolidação da hegemonia americana, inicialmente no mundo ocidental e depois globalmente com o fim da União Soviética no início dos anos 90.

No caso americano este se tornou uma espécie de banco central do mundo no sentido de buscar a estabilidade da moeda, garantir liquidez e ser prestador de última instância do sistema internacional. Entretanto, o exerceu/exerce de forma indireta através das instituições financeiras internacionais criadas no acordo de Bretton Woods, criando um novo sistema financeiro internacional análogo ao seu sistema doméstico que aos poucos atraía mais adeptos que, por sua vez, repercutiam a estrutura econômica americana em seus sistemas nacionais.

Além disso, o sistema de Bretton Woods empresta uma roupagem multilateral a um sistema que expande o modo de pensar e agir dos EUA, reduzindo eventuais resistências. Na ausência de nações capazes de se contraporem ao sistema, estas optam pela estratégia de seguir o líder.

No momento atual ainda é difícil vislumbrar uma ruptura deste sistema ou mesmo da substituição do dólar como moeda global, pois não há evidências de que alguma outra nação ou moeda tenha as condições ou mesmo seja aceita como substituta do dólar/EUA. Parece mais racional tanto para os EUA como para as nações potencialmente postulantes negociarem concessões por parte dos americanos, em termos de maior participação nas decisões ou mesmo na liberação de recursos, em troca do apoio para a manutenção da estabilidade do sistema. Isto significa que, do ponto de vista econômico, aqui desconsiderando uma eventual ruptura causada por choque de civilizações, não seria interessante para nenhuma economia agir em prol de uma ruptura e mantendo-se o atual sistema o peso dos EUA e de sua moeda continuaria determinante.

Mesmo que se obtenha êxito em se estabelecer uma nova moeda internacional baseada numa cesta de moedas o peso do dólar americano ainda seria determinante por diversos fatores tais como: importância de seu mercado de capitais, de títulos, financeira, de crédito, economia real, ciência e tecnologia, potencial bélico entre outros.

Além de tudo isso, o benefício de dividir o poder e as decisões com os EUA não parece interessante tendo em vista os custos inerentes a assumir. Nenhum sistema ou hegemonia é para sempre, porém vejo que com alguns ajustes este ainda resista por mais alguns anos, talvez décadas. O estabelecimento do dólar como moeda hegemônica do sistema monetário internacional reflete não apenas o poderio e a pujança econômica dos Estados Unidos, mas também a percepção favorável dos agentes a respeito do modo de agir característico daquela sociedade. A moeda é um contrato e, como tal, o fator confiança é fundamental para a disseminação de seu uso. Esta confiança está calcada na crença de que seu emissor é capaz de preservar seu valor, não por conta exclusiva dos méritos de uma gestão macroeconômica responsável, mas também pela força das instituições que criam constrangimentos ao arbítrio do Estado. Ainda que outras nações emergentes, tal qual a China, possam ter um papel significativo na ordem econômica mundial, parece-nos que ainda resta um grande caminho a ser percorrido para que tais nações possam rivalizar com a sociedade americana na percepção dos agentes de que suas instituições estão suficientemente desenvolvidas para angariar o grau de confiança necessário a ancorar o valor de suas moedas no âmbito internacional.

Enquanto os EUA foram a única superpotência e sua economia foi dominante, poucos queriam desafiar sua aparente resistência para criação de um sistema de reserva global. Porém, com a crise de 2008-9 isto repentinamente mudou. A comissão das Nações Unidas de Especialistas sobre Reforma do Sistema Monetário e Financeiro Internacional destacou como o sistema de reserva baseado no dólar americano contribuiu para a instabilidade financeira e enfraquecimento da economia global. (STIGLITZ, 2010, p. 2).

Para Stiglitz (2010, p.4), Governos e agentes privados determinam a oferta e demanda de fundos em diferentes moedas e isto provoca uma série de desequilíbrios no comércio internacional e nas taxas de câmbio. A preocupação tem aumentado sobre quatro aspectos do atual sistema monetário e financeiro internacional: ele está associado à grandes e insustentáveis desequilíbrios, exibe alta volatilidade, responde à volatilidade levando ao aumento da demanda por reservas que contribui para insuficiência da demanda agregada global e há graves desigualdades quando países pobres emprestam aos ricos a baixas taxas de juros e tomam empréstimos a taxas elevadas.

Stiglitz (2010, p. 3) aponta duas alternativas para a solução do problema. A primeira seria a criação de um novo sistema de reserva global, possivelmente a expansão do DES. A segunda seria reformar o sistema econômico e financeiro global a fim de reduzir a

demanda por acumulação de reservas. Os países devem estar confiantes de que poderão acessar os fundos quando eles necessitarem, sem que condições onerosas sejam impostas. Na ausência de reformas que gerem confiança de longo prazo, os países vão querer fundos nos quais eles possam confiar fundos que estejam diretamente sob seus próprios controles. Haveria provavelmente um distanciamento da confiança nas reservas.

Um sistema de pagamentos internacional ideal, na opinião de Greenwald e Stiglitz (2010, p. 314) deve ser caracterizado pela estabilidade e equilíbrio: estabilidade nas taxas de câmbio e ausência de crises repentinas e equilíbrio no sentido de que economias nacionais individuais não devem sofrer nem efeitos deflacionários de déficits externos crônicos nem distorções conseqüentes de superávits externos crônicos. Ambos os requisitos são essenciais para a eficiência do movimento internacional de capitais.

Questões sobre a reforma do sistema de reserva global têm conseguido chamar mais a atenção, especialmente depois que a Comissão das Nações Unidas sobre a Reforma do Sistema Monetário e Financeiro, chefiado por Joseph Stiglitz, sugeriu que este seria o tema mais importante na agenda de longo prazo para assegurar um sistema financeiro global mais estável. (GREENWALD; STIGLITZ, 2010, p. 314).

Greenwald e Stiglitz (2010, p. 314-5) argumentam que a principal explicação para os desequilíbrios globais que prevaleceram nos anos anteriores à crise e cujo desenrolar desordenado tem sido um assunto recorrente de preocupação é o grande aumento na demanda por reservas, parcialmente explicado pela necessidade de auto-seguro contra instabilidade global.

Para Greenspan (1999) uma maneira de tratar o assunto do gerenciamento das reservas internacionais é começar com um sistema econômico no qual as reservas não sejam necessárias. Para que isso ocorra há somente duas possibilidades. A primeira seria o caso óbvio de uma única moeda global. A segunda seria que todas as economias adotassem e aceitassem um sistema de taxa de câmbio flutuante pura, sem qualquer intervenção.

Stiglitz (2010, p. 4) aponta pelo menos três fatores que contribuem para a demanda de reservas: o alto nível de volatilidade macroeconômica global e a inadequação dos mecanismos alternativos para redução dos riscos que levam a alta demanda por reservas de precaução; o modelo de crescimento liderado por exportações que tem sido apregoado como o modelo de maior sucesso para o desenvolvimento e acordos comerciais recentes que introduziram novos instrumentos; e o alto nível de volatilidade de recursos naturais, especialmente o petróleo.

Outro aspecto é a possibilidade de os países alocarem suas reservas em uma moeda internacional, que estaria livre dos riscos relacionados à evolução de uma determinada economia, que no caso, é a detentora da moeda de reserva. Para esta discussão, pode-se usar como base a proposta do banco central chinês de reforma do sistema monetário internacional.

Segundo Zhou (2009), teoricamente, uma moeda de reserva internacional deveria primeiro, estar ancorada a uma referência estável e emitida de acordo com um claro rol de regras, a fim de assegurar uma oferta ordenada. Segundo, sua oferta deve ser suficientemente flexível para permitir ajustes temporários conforme alterações de demanda. Terceiro, tais ajustes devem estar desvinculados das condições econômicas e dos interesses de qualquer país em particular.

A aceitação de crédito denominado em uma moeda nacional específica como moeda de reserva internacional, como é o caso atual, é um caso raro na história. A crise 2008-9 mais uma vez alerta para a necessidade de uma criativa reforma do sistema monetário internacional existente na direção de uma moeda de reserva internacional estável, emissão baseada em regras e oferta administrável, assim como conseguir o objetivo de salvaguardar a economia global e a estabilidade financeira. O objetivo desejável da reforma do sistema monetário internacional vigente é remover as deficiências inerentes ao uso de crédito denominado em moedas nacionais. (ZHOU, 2009).

A reforma deve ser guiada por uma visão mais ampla num processo gradual que gere resultados ganha-ganha para todos. Considerações especiais devem ser dadas para aumentar o papel do DES. O DES tem características e potencial para atuar como uma moeda de reserva supranacional. A cesta de moedas que forma a base de valoração do DES deve ser expandida para incluir moedas de todas as maiores economias e o PIB deve também ser incluído como peso. (ZHOU, 2009).

A proposta chinesa (com o apoio de outras economias emergentes) é que o DES, que hoje é composto por uma cesta de quatro moedas, inclua moedas de outros países. Segundo informações do FMI, os países detêm cerca de 65% de suas reservas internacionais em dólares, cerca de 26% em euro e o restante em moedas como a libra esterlina, iene e franco suíço. Apesar da crescente participação do euro na composição destas reservas, o dólar é ainda a moeda dominante, ou seja, a moeda de reserva mais relevante. Com a atual crise financeira e a crescente aposta contra o dólar, tendo em vista a profunda recessão e a consequente agressividade das políticas monetária e fiscal adotadas nos Estados Unidos, os grandes países detentores de reservas em dólares têm mostrado clara preocupação com a

possível perda de valor de suas poupanças. É neste contexto que têm surgido debates sobre a necessidade de uma moeda internacional de reserva

O objetivo chinês é colocar em debate a criação de uma moeda de reserva internacional, que estaria livre das vulnerabilidades decorrentes do chamado dilema de Triffin. O dilema de Triffin se apresenta ao país detentor da moeda de reserva em uma situação em que existe um conflito na determinação de sua política monetária entre a perseguição de objetivos domésticos de um lado e a necessidade de atender à demanda de liquidez pela comunidade internacional de outro. Para assumir o papel de moeda de reserva, a proposta chinesa prevê o fortalecimento do uso dos Direitos Especiais de Saque (DES) do FMI, que atualmente já é um ativo de reserva internacional, cujo principal objetivo é suplementar as reservas oficiais existentes dos países-membros.

Além da utilização como reserva oficial, o DES também é empregado como unidade de conta pelo FMI e por alguns organismos internacionais. Anteriormente à crise financeira de 2008-9, o estoque existente de DES era de 21,4 bilhões, o que equivalia a US\$ 32,6 bilhões (cotação de 19/05/2009), valor bastante baixo se comparado ao volume de reservas internacionais acumulados pelos países. Em reunião do G-20 em Londres (setembro de 2009), houve uma recomendação ao FMI para a emissão de US\$ 250 bilhões de DES"s para atender a necessidades de liquidez de países atingidos pela crise.

A proposta chinesa é que o DES, que hoje é composto por uma cesta de quatro moedas (dólar, euro, iene e libra esterlina), inclua moedas de outras grandes economias, e que o peso de cada moeda nesta cesta seja dado por parâmetros como, por exemplo, o PIB. O lastro desta moeda seria as reservas dos países. Assim, ficaria sob a responsabilidade de um organismo internacional, como o FMI, o poder de emissão desta moeda e a própria administração de parte das reservas. Teríamos um sistema centralizado de administração das reservas internacionais. Para disseminar seu uso, é sugerida: a criação de um sistema de liquidação entre moedas e DES; a promoção do uso do DES em comércio internacional e precificação de commodities; e, a criação de instrumentos financeiros denominados em DES.

Embora carente de detalhes operacionais como, por exemplo, como seria dada a relação entre as moedas e o próprio DES, a ideia parece interessante para o que se propõe, ou seja, fornecer uma alternativa de aplicação das reservas internacionais que reduzisse a vulnerabilidade da poupança dos países relacionada à evolução da economia detentora da moeda de reserva. Neste caso, um país detentor de moeda de reserva poderia direcionar sua

política monetária para atender a seus objetivos domésticos sem se preocupar com as repercussões globais de tais decisões.

Se a ideia é tecnicamente boa, poder-se-ia imaginar porque o próprio mercado não poderia criar ativos financeiros que atendessem a tal finalidade. Na verdade ativos privados que fornecem proteção contra variação cambial existem em profusão. O ponto importante da proposta apresentada é a garantia de liquidez que seria propiciada pela inclusão de um organismo internacional como o FMI na emissão e administração de tal moeda.

Entretanto, mesmo sendo tecnicamente plausível, muitas vezes, são bloqueadas porque sua adoção requer a construção de consensos políticos difíceis de serem alcançados. Países como os Estados Unidos, cuja moeda detém posição privilegiada no sistema monetário internacional vigente, têm motivos para resistir à adoção de uma moeda internacional de reserva. Se recordarmos que estes países também detêm posição majoritária em instâncias de decisão em instituições como o FMI, pode-se vislumbrar o tamanho da resistência a mudanças no status quo.

Resende (2008, p. 13) aborda a questão da moeda de reserva mundial retomada pelo presidente do banco central chinês (ZHOU, 2009). O desequilíbrio das últimas décadas deve-se, por um lado, ao aumento irrestrito das despesas e do endividamento dos países centrais e, por outro lado, a uma postura nacional exportadora, conservadora, voltada para a acumulação de reservas externas, por parte dos países periféricos. A questão da credibilidade, que determina em última instância a assimetria a que estão submetidos os países emissores de moedas-reservas e os demais, está na raiz dos dois tipos de comportamento. A moeda moderna não tem lastro físico, é meramente fiduciária. Está baseada na credibilidade do emissor. Credibilidade que depende, primordialmente, da percepção de solidez econômico-financeira do emissor e do seu sentido de responsabilidade. A credibilidade da moeda está baseada na percepção de solidez de todo um arcabouço econômico, mas, sobretudo, político, jurídico e institucional, do emissor. Uma moeda não ganha o direito de ser uma moeda reserva, de ser utilizada para transações internacionais, sem a percepção da solidez econômica, política, jurídica e institucional de seu emissor. O dólar americano, por esses critérios, foi uma alternativa superior a qualquer outra, desde Bretton Woods. Compreende-se o retumbante fracasso da tentativa de transformar a moeda artificial do FMI, o Direitos Especiais de Saque, numa moeda mundial.

Segundo Eichengreen (2009), há uma tendência de que o enfraquecimento do dólar esteja levando bancos centrais que detêm grandes volumes de reservas internacionais

em dólares a buscarem alternativas. O crescimento da importância de mercados emergentes tem reduzido drasticamente a dominância econômica dos EUA, enfraquecendo a lógica para o dólar constituir a maior parte das reservas dos bancos centrais e ser usado como parâmetro nas transações comerciais e financeiras. (EICHENGREEN, 2009, p. 53).

Todavia, apesar das evidências do enfraquecimento da moeda norte-americana, sua importância não tem diminuído. Quando investidores fogem para qualidade eles procuram títulos do tesouro americano. Além disso, os países ainda mantêm a maior parte de suas reservas internacionais em ativos denominados em dólares dos EUA. (EICHENGREEN, 2009, p. 54).

Outras moedas se esforçam para competir. A libra esterlina e o franco suíço foram importantes como moedas de reserva, mas as economias britânica e suíça são muito pequenas atualmente para que a libra ou o franco sirvam como moeda subsidiária de reserva. Nem estes países podem prover instrumentos de dívida na escala requerida por um sistema financeiro global. (EICHENGREEN, 2009, p. 56).

Fortalecer o FMI para emitir DES poderia suprir a elevada demanda das economias emergentes por reservas e eliminaria o exorbitante privilégio de existir ofertantes nacionais, tais como os EUA, removendo a assimetria causadora de desequilíbrios globais e problemas no mercado de crédito. Entretanto, reservas são atraentes apenas quando elas podem ser utilizadas, e no momento os governos podem usar DES somente para quitar dívidas com outros governos e com o FMI. Eles não podem utilizá-los para intervir no mercado de câmbio ou em outras transações com participantes do mercado. Fazer os DES mais interessantes requereria desenvolver mercados privados nos quais eles poderiam ser comprados e vendidos. (EICHENGREEN, 2009, p. 59).

Ocampo (2009) aponta três falhas no atual sistema de reservas global. O viés deflacionário que recai sobre países deficitários, as instabilidades inerentes associadas ao uso de uma moeda nacional como principal ativo de reserva e o crescimento de desigualdades associado à transferência de recursos para o país emissor da moeda de reserva aumentada pela alta demanda dos países em desenvolvimento devido ao fluxo pró-cíclico de capitais e a busca por segurança.

Ocampo (2009, p. 12) concorda com a proposta chinesa (Zhou, 2009), acrescentando que um novo sistema deveria eliminar dois outros problemas, pelo menos parcialmente. A falta de pressão sobre os países superavitários para se ajustarem e as

assimetrias específicas dos países em desenvolvimento devido aos fluxos pró-cíclicos de capitais e ausência de seguro coletivo adequado.

De acordo com Ocampo (2009, p. 13), as propostas recentes para alocações de DES refletem duas abordagens. A primeira seria a emissão de DES de forma contra-cíclica, evitando emissões em períodos de crescimento global e concentrando-a em períodos de crise. A segunda proposta seria fazer emissões regulares de DES condicionadas à demanda por reservas internacionais.

Na opinião de Ocampo (2009, p. 13) a reforma mais desejável envolveria um sistema baseado completamente em emissões contra-cíclicas de DES. A proposta contemplaria alocações contra-cíclicas de DES que gerariam liquidez incondicional, juntamente com financiamento contra-cíclico do FMI, feitos inteiramente em DES, para prover liquidez condicional aos países que enfrentam crises de balanço de pagamentos.

Reisen (2009) comenta que o dólar está para o DES assim como a língua inglesa está para o esperanto. Ou seja, da mesma forma que seria mais lógico se todos utilizassem o DES como moeda internacional, também seria mais lógico utilizar o esperanto como idioma universal, porém não é fácil fazer com que sejam adotados.

Ocampo (2009, p. 16-17) considera que qualquer reforma do sistema será politicamente difícil e levará tempo, mas os esforços em fazê-la são necessários tendo em vista que os custos das falhas do sistema atual são não desprezíveis. O autor também levanta dois desafios adicionais à reforma do sistema de reservas global. Primeiro, ele acredita que seria importante colocar o FMI no centro da administração macroeconômica mundial, como supervisor das principais economias e atuando como coordenador das políticas macroeconômicas. Para o FMI desempenhar um papel mais relevante, Ocampo crê na necessidade de inserir as economias emergentes nos fóruns decisórios. Segundo, ele propõe regulações bem-desenhadas sobre fluxos entre países que recebem ativos denominados em moedas sem que tenham receitas na mesma.

Eichengreen (2009, p.8) considerando que o FMI foi criado para servir como um *pool* de reservas e que o problema atual está na relutância dos mercados emergentes em fazer uso dele, transfere parte do problema para os países emergentes ao colocar que estes deveriam propor claramente quais as reformas fariam o Fundo tornar-se útil novamente.

Todavia, Eichengreen (2007, p. 172) adverte que se o FMI continuar com sua função de emprestar, então deverá manter sua função de supervisionar. Porém, o Fundo pode executar essas funções somente se desfrutar de legitimidade e confiança. É por isso que a

reforma da governança deve refletir as mudanças nos pesos dos países na economia global, e a questão da seleção de liderança deve ser tratada urgentemente e decisivamente.

Na opinião de Stiglitz (2010), um novo sistema de reserva global é essencial para buscar-se prosperidade e estabilidade sustentadas. A tarefa não será fácil. Enquanto isto não acontece, países da Ásia e da América Latina têm a oportunidade de fortalecer arranjos regionais. Ao fazê-lo estariam contribuindo para fortalecer suas economias, bem como construindo um bloco crítico para a criação de um novo sistema global. O mesmo autor faz coro à proposta de Eichengreen e James (2001) e sugere que arranjos regionais de reservas podem ser um bom meio termo se eles puderem ser desenhados de modo a dar confiança de que poderão ser usados caso os países necessitem.

Tendo em vista este cenário Eichengreen e James (2003, p. 39) concordam com Stiglitz e consideram que parcela não negligenciável do progresso da reforma monetária e financeira poderia se dar no nível regional, onde os números são menores, as perspectivas mais uniformes e instituições regionais e concentração de poder limitam os custos de transação.

A operação do sistema financeiro internacional se tornaria caótica sem políticas fiscais e monetárias consideradas como responsáveis por parte dos atores internacionais, principalmente o mercado financeiro. As finanças internacionais podem punir Estados que desviam seu comportamento da norma padrão, mas a longo prazo seus lucros e retornos dependem da existência de um sistema interestatal no qual as economias nacionais estão sob o controle de atores estatais. A partir de certo ponto, reduzir o poder de intervenção do Estado provoca o aumento da exposição coletiva a riscos mais do que a expansão das possibilidades de lucro individual. Em tal contexto, a tendência em direção à integração regional aliada ao estabelecimento de mecanismos intergovernamentais de cooperação em matéria de política externa, como é o caso da União Européia, pode vir a constituir uma fonte importante de estabilidade para a ordem internacional. (MELLO, 1999, p. 178).

Em seu relatório sobre estratégia de médio prazo (*The Managing Director's Report on Implementing the Fund's Medium-Term Strategy*, 2005), o FMI concluiu que a emergência de novas potências econômicas, mercados financeiros integrados, fluxo de capitais sem precedentes e novas idéias para promover o desenvolvimento econômico requeria uma interpretação atualizada do mandato do Fundo como gestor da cooperação e da estabilidade das finanças internacionais. Sem um novo foco e prioridades cuidadosamente escolhidas, a

instituição corria o risco de ser jogadas para várias direções e perder sua relevância para grande parte de seus membros.

As instituições de Bretton Woods deveriam ser capazes de evitar crises tão freqüentes, na impossibilidade de evitá-las, ao menos amenizá-las. A fraqueza das instituições financeiras internacionais tem desviado a solução para o campo da economia política no qual prevalece a posição daqueles que detém maiores recursos de poder, o que nas últimas décadas está cada vez menos claro.

### 3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Sem maiores evidências das fontes dos principais problemas destas instituições em fornecer benefícios para os países em desenvolvimento, as propostas de reforma do sistema podem trazer mais mal do que bem. Em outras palavras, as instituições econômicas internacionais atuais parecem estar falhando naquilo que as teorias esperam delas e as razões são numerosas. Entretanto, no estágio atual de nosso conhecimento não há nada que sustente advogar pela abolição destas instituições. Elas parecem prover algum benefício aos países pobres, mas provavelmente poderiam oferecer mais se reformadas.

As dificuldades enfrentadas pelas instituições em prover benefícios para países em desenvolvimento têm aumentado. Uma das razões pode ser que o tamanho da economia aberta mundial reduziu o impacto das ações destas instituições. Outra razão pode ser as pressões exercidas pelos grandes países desenvolvidos, produtores e investidores privados que moldam o funcionamento destas instituições. As instituições de Bretton Woods foram estabelecidas para suportar e facilitar o fluxo de comércio e capital privados, não para suplantá-los.

A falta de mecanismos de ajuste adequados ou de definição de uma regra básica para o ajuste entre as economias são apontadas como as causas da falência do sistema. Países não podem simultaneamente manter a taxa de câmbio fixa e ter autonomia para dirigir sua política monetária com objetivos de estabilização doméstica na presença de um grande estoque de capitais internacionais voláteis. Em outras palavras, ou se faz política monetária com câmbio flutuante, ou fixa o câmbio e não se faz política monetária - Dilema Mundell.

Como se pode notar a discussão é ampla e ainda sem resposta definitiva. Os cenários possíveis são muitos, cabendo aos “*policy makers*” estarem atentos aos acontecimentos e seus possíveis impactos e desdobramentos. É importante para as economias emergentes (e também para as já consolidadas) reduzirem suas vulnerabilidades, aproveitando os períodos em que a economia global encontrar-se em expansão para que os impactos da próxima crise sejam menores e passageiros. Teve-se a oportunidade de aprender com a história recente e também com os exemplos mundo afora. Embora não haja consenso sobre quais as medidas adotar já se sabe muitas das quais não se deve utilizar. Sabe-se também que a omissão tem seu custo.

A origem do problema apontada pelos diversos autores mencionados neste capítulo é ter o dólar americano como moeda de reserva internacional. Este fato tem sido o gerador dos déficits nos EUA e de desequilíbrios em outras economias pelo mundo como forma de compensação, como propõem as hipóteses de Bretton II e III.

Parte dos autores citados aponta a criação de uma moeda internacional como solução mais adequada para o problema. Todavia, o processo de criação desta moeda conduz o problema para esfera política. No âmbito político depara-se com o jogo de dois níveis – doméstico e internacional – pois este assunto é tratado pelos Estados-nacionais tanto na política interna como na externa.

#### 4 AS ECONOMIAS EMERGENTES NO SISTEMA INTERNACIONAL

Do exposto no capítulo anterior fica claro que um simples reparo na governança internacional não é suficiente. A emergência internacional de grandes atores econômicos e políticos remete ao centro das relações internacionais. O conceito de interdependência é o objeto de negociação que se abre sobre a organização de uma transição de poder de grande escala. A dificuldade reside em acordar os interesses nacionais com uma organização internacional eficaz, legítima e justa.

Neste capítulo será abordada a capacidade que alguns países estão desenvolvendo de influenciar na governança de uma nova ordem mundial, aumentando a legitimidade dos fóruns internacionais. A abordagem estará baseada na diferenciação entre os conceitos de desenvolvimento econômico e poder político internacional. Ao identificar os recursos de poder de um país no cenário político internacional ficará claro que o bem-estar doméstico e a igualdade na geração de renda não se constituem em fontes de poder, assim como outros índices sociais. É um erro crer que para se ter poder seja necessário ser socialmente desenvolvido, um critério com algum grau de subjetividade, quase que um julgamento de valor.

Os conceitos mais comumente utilizados, mesmo pelos organismos internacionais, abordam aspectos de crescimento econômico ou de desenvolvimento sócio-econômico, portanto questões ligadas a política interna dos países. O que interessa para o escopo deste trabalho é analisar quais são as variáveis que se constituem em fontes de poder cuja magnitude e dinâmica influenciam o comportamento dos demais países no cenário político internacional. O objetivo deste capítulo é evidenciar os ganhos de poder de alguns países, atualmente denominados emergentes, baseado na teoria das relações internacionais, notadamente a teoria da interdependência complexa.

A ordem econômica internacional atual está fundamentada num sistema institucional criado no imediato pós II Guerra Mundial liderado pelos EUA que posteriormente recebeu a adesão dos países ricos, industrializados, desenvolvidos econômica e socialmente. Estes poucos países representavam a maior parte do PIB mundial, enquanto os demais países eram submetidos às regras desta minoria e enfrentavam grandes desafios domésticos nas áreas econômica, política e social. Todavia, esta estrutura institucional tem-se

mostrado incapaz de atender ao que se espera delas, ou seja, prover a estabilidade do sistema global.

Mudanças ocorridas a partir da década de 1990, nas arenas domésticas e internacional, proporcionaram a qualificação de algumas economias emergentes que mesmo ainda não atingindo os níveis sociais dos países avançados já são capazes de impactar o sistema econômico internacional. Tais mudanças, causas e conseqüências da globalização, levaram alguns países a aumentarem seus superávits em transações correntes, devido ao aumento do comércio exterior (algumas vezes praticando taxas de câmbio desvalorizadas) e da recepção de investimento direto que, por conseguinte elevou suas taxas de crescimento do PIB. Tais eventos possibilitaram a formação de grandes volumes de reservas internacionais e o surgimento de economias em desenvolvimento relativamente resistentes a choques externos, com disponibilidade de poupança para investir no resto do mundo e com participação percentual relevante no PIB mundial e nos fluxos de comércio e finanças.

Desta forma o sistema internacional, fragilizado deste o colapso de Bretton Woods (no início da década de 1970), vê-se ainda mais debilitado em sua governança comandada por um grupo reduzido de países, tendo em vista a impossibilidade de controlar boa parte do PIB global através do crédito concedido pelas instituições internacionais. A fragilidade do sistema atual e a ascensão das economias emergentes como atores protagonistas na política internacional podem ser evidenciados por fatos recentes, tais como: aumento significativo do volume de suas reservas e criação e expansão de diversos fundos soberanos; redistribuição das cotas no FMI e Banco Mundial em favor dos emergentes; admissão de alguns emergentes no comitê de estabilidade financeira do BIS; e, criação do G-20 com a inclusão dos emergentes.

Na literatura da economia política internacional há uma vasta discussão para determinar uma proxy de medição de poder. O debate tende a estabelecer a variável PIB como proxy de poder econômico, embora outras variáveis também possam ser consideradas elas estão de alguma forma relacionadas ao PIB. Neste trabalho o PIB será considerado a variável chave como proxy de poder econômico internacional. Embora se reconheça a controvérsia também se reconhece a dificuldade de encontrar outro meio de medição mais prático. Outras variáveis incorporadas à análise dão ao PIB um caráter dinâmico. Todas estas variáveis isoladamente não seriam suficientes para atribuir poder aos Estados Nacionais, porém quando analisadas em conjunto podem esclarecer melhor muitos dos movimentos da política internacional.

A extensão territorial é uma variável importante porque pode abrigar uma grande população, preços baixos das terras cultiváveis, maior quantidade e variedade de recursos naturais que reduziriam a dependência no caso destes virem a ser industrializados agregando valor à produção. A grande população contribui fornecendo mão-de-obra a preços baixos e consumidores que fortalecem o mercado doméstico.

A taxa de retorno sobre o capital é atrativo em boa parte dos países emergentes, principalmente naqueles que implementaram reformas institucionais, reduzindo os riscos, estabilizando a macroeconomia, retomando o crescimento a taxas superiores a dos países desenvolvidos e consolidando seus mercados financeiros e bursáteis.

O círculo virtuoso é acelerado pela conjugação do exposto acima e a perspectiva de incorporação de um vasto contingente de novos consumidores. Com base nisto muitas empresas transnacionais tem investido nas grandes economias emergentes para obterem ganhos de escala e competitividade em nível global. Este crescimento também tem acarretado em mudança qualitativa da mão-de-obra e dos consumidores que tem aumentando sua qualificação profissional/educacional e em decorrência alterado seus hábitos de consumo, que por sua vez criam novas oportunidades de investimentos.

A melhoria das condições econômico-financeiras e as condições globais favoráveis às exportações das economias emergentes possibilitaram o acúmulo de reservas internacionais capazes de reduzir suas vulnerabilidades a ataques especulativos, reduzir riscos, reduzir a dependência de capitais estrangeiros de curto prazo e conseqüentemente aumentarem sua autonomia na condução de suas políticas externas, o que se constitui em um sintoma de poder.

#### 4.1 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO PODER DOS EMERGENTES

Pode-se contra-argumentar que algumas economias emergentes, principalmente os BRICs, já estão entre as maiores economias do mundo há muitos anos. O Brasil, por exemplo, já figura entre as 10 maiores desde a década de 1970. Então, por que somente a partir do início dos anos 2000 passaram a ser consideradas potências emergentes?

Há outros contra-argumentos à ascensão de alguns países no cenário internacional. Em trabalho publicado em 2007 a economista Hochraich defende a

impossibilidade de China e Índia tornarem-se potências. O trabalho de quase 200 páginas (*Pourquoi l'Inde et la Chine ne Domineront pas le Monde de Demain*, 2007) faz um inventário de todos os problemas encontrados nos dois países que segundo a autora os inviabilizariam como potências mundiais no futuro. A análise da autora poderia ser expandida para todos os demais países em desenvolvimento que com algumas diferenças apresentam, basicamente, problemas semelhantes.

Em poucas palavras podem-se resumir seus argumentos conforme segue: “O mercado mundial está estruturado de maneira oligopolística no qual predominam os interesses dos países desenvolvidos, representados pelas formas mais concentradas do capital financeiro, solidamente estaiados pelos Estados e pelas instituições financeiras internacionais. Os países em desenvolvimento estão em posição subordinada, enfrentando vários obstáculos à acumulação de capital e à aquisição das técnicas necessárias à ascensão ao estágio de país desenvolvido”. (HOCHRAICH, 2007, p. 188).

A autora continua sustentando a impossibilidade de poder dos emergentes argumentando da seguinte maneira: “Na realidade, o desenvolvimento repousa sobre dois fatores essenciais: a capacidade de inovação e a concentração financeira. De uma parte, os países em desenvolvimento não reuniram as condições que os permitam produzir a inovação. De outra parte, eles não possuem, nem em nível de Estado, nem em nível de suas empresas, uma concentração financeira comparável a dos países industrializados. Os interesses do capital financeiro internacional que controla o mercado mundial deixam pouco espaço para a emergência de novos países desenvolvidos”. (HOCHRAICH, 2007, p. 189-190).

Numa linha de raciocínio semelhante, François Lafargue (2009, p. 31-4) utilizando uma abordagem geoeconômica elenca uma série de problemas para argumentar que a China não será a hiper-potência em meados do século XXI. Resumidamente o autor considera o envelhecimento da população chinesa, consequência da política de filho único e do desequilíbrio entre os sexos; o pequeno número de cientistas e de geração de inovação; o ambiente pouco propício para o empreendedorismo; a corrupção endêmica; gargalos na geração de energia; etc.

## 4.2 DESCONSTRUÇÃO DOS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO PODER DOS EMERGENTES

Não se questiona os fatos concernentes a todas as mazelas que persistem nos países emergentes, todavia algumas ponderações podem facilmente invalidar as conclusões dos autores citados anteriormente. Primeiramente, uma crítica mais geral sobre as análises acima é de que se pode elencar também uma série de problemas no mundo desenvolvido atual e concluir, precipitadamente, que eles não mais dominarão o mundo num futuro próximo. Citando alguns: grave ameaça de atentados terroristas, pressão social de imigrantes de outras etnias que vivem legalmente nestes países, tensões separatistas (fragmentação territorial), baixas taxas de crescimento, desindustrialização, aumento do desemprego, perda de competitividade da indústria e da agricultura, envelhecimento da população, gargalos na geração de energia, etc.

A participação percentual dos EUA na economia mundial em 1980 era de 22,5% e da União Européia de 29,8%, em 2008 suas participações declinaram para 20,9% e 22,4%, respectivamente. Em suma, todos os países têm problemas, inclusive as atuais potências. Portanto, afastar a hipótese de que outras nações possam a vir participar como protagonistas da política internacional com base nestes argumentos não se sustenta.

Em segundo lugar, dizer que os países em desenvolvimento concentram pouco capital financeiro e geram pouca inovação constitui uma análise estática pura e simplesmente, sem considerar a evolução destas variáveis nas últimas duas décadas. Além disso, muitas das economias emergentes resolveram ou estão resolvendo vários de seus problemas estruturais e institucionais.

As críticas a ascensão de potências emergentes baseiam-se em pressupostos relativamente frágeis. Em parte porque acreditam que no sistema internacional haverá sempre uma nação hegemônica que o estabilize. Esta não é uma constante, embora atualmente os EUA ainda constituem-se num *hegemon*, uma análise dinâmica aponta para um sistema internacional multipolar, mesmo que com alguma assimetria de poder.

Outra parcela da explicação está em crer que para se ter poder no plano internacional seja obrigatório apresentar desenvolvimento social e econômico comparável aos países mais poderosos. Pode-se constatar que há vários países desenvolvidos que não são protagonistas na política internacional, principalmente aqueles com território e população

pequenos. Se o desenvolvimento sócio-econômico fosse o parâmetro de poder internacional, países como Luxemburgo, Bélgica, Suíça, Mônaco, Dinamarca estariam entre as potências que dominam a política internacional. O argumento de que as economias emergentes apresentam baixos níveis de consumo ao invés de afugentar investimentos tem sido motivo de atração, pois demonstra capacidade de crescimento com bons retornos sobre o capital investido.

Quanto à concentração de capital financeiro, os críticos incorrem novamente no erro da análise estática, visto que desprezam o rápido crescimento de acumulação de reservas associado à redução de riscos de fuga de capital e melhoria nas contas públicas. Além disso, a atração de capital financeiro e produtivo, associado à acumulação doméstica tem sido crescente nos últimos anos. O desenvolvimento dos sistemas financeiros, bursáteis e creditícios domésticos destes países, devido ao aumento da segurança institucional também têm sido notório.

A questão de produzir pouca inovação também deve ser relativizada, tendo vista a melhoria das condições de ensino e o aumento da massa de universitários e pesquisadores que vem refletindo em mais publicações científicas e inovações tecnológicas. Embora relativamente pequeno em comparação aos países avançados, sua evolução recente aponta para ganhos de escala e futuro promissor nas próximas décadas. Além disso, boa parte da inovação tecnológica e científica não pertence aos Estados nacionais podendo ser comprada ou migrar para os países emergentes que oferecem incentivos que os atraem, ou até mesmo vir juntamente com os investimentos diretos. Muitas empresas transnacionais desenvolvem suas tecnologias em países desenvolvidos, porém sua linha de produção está nos países em desenvolvimento, contribuindo para o aumento das taxas de crescimento, de emprego e acumulação de capital.

#### 4.3 OS DIVERSOS CONCEITOS PARA OS PAÍSES PERIFÉRICOS

Na linguagem corrente costuma-se utilizar, por vezes indiferentemente, os termos de países subdesenvolvidos, em via de desenvolvimento, terceiro mundo, emergentes ou outros. Mesmo existindo diversos conceitos disponíveis na literatura econômica não há consenso entre as várias escolas de pensamento sobre a definição de desenvolvimento de um

país. O dissenso situa-se em qual estatística dar maior ênfase para estabelecer o conceito mais adequado. A seguir serão recuperados alguns conceitos para demonstrar a dificuldade de se abordar e classificar tal problemática.

O termo “terceiro mundo” foi criado por Alfred Sauvy em 1952 para designar o mundo subdesenvolvido e para distinguir dos países capitalistas desenvolvidos e dos socialistas. Os países tidos como de terceiro mundo apresentam como características comuns o rápido crescimento da população, proporção elevada da população ativa na agricultura, boa parte da população ativa ocupada em subempregos, ampla desigualdade social, fraca capacidade de inovação tecnológica, grande participação do Estado na economia.

Na década de 1960, apoiando-se nos pontos comuns citados, os países de terceiro mundo tentaram fazer-se ouvir no seio das instituições internacionais opondo-se aos países industrializados. Como exemplos destas tentativas pode-se citar o movimento dos não-alinhados em 1961, a criação da OPEP no mesmo ano e a constituição do Grupo dos 77 em 1964.

A realidade se impõe a essas simplificações e torna esta classificação ultrapassada. Neste sentido os organismos internacionais, como Banco Mundial e ONU, procedem a múltiplas distinções dentro do grupo destes países. Para as nações unidas, por exemplo, este grupo é dividido em quatro: os novos países industrializados, os exportadores de petróleo, os menos avançados e os países continentais.

O Banco Mundial diferencia os países segundo critérios bem simples. Assim, países de baixa renda são aqueles cujo PIB per capita anual é inferior a USD 450, países de renda intermediária possuem renda per capita entre 450 e 1600 dólares dos Estados Unidos e países exportadores de petróleo de renda elevada.

Dentro da classificação dos países efetuada pelo Banco Mundial encontram-se aqueles que foram chamados de Novos Países Industrializados (NPI) que tiveram forte crescimento ao final da década de 1960 decorrente da industrialização rápida e vigorosa. Estes países que contam em torno de uma quinzena possuem como características: crescimento rápido fundado principalmente na industrialização a fim de satisfazer o essencial de sua demanda interna; exportações diversificadas; apelo importante ao capital estrangeiro; grandes empresas públicas atuantes em setores estratégicos da economia; diminuição progressiva da pobreza absoluta.

O progresso dos Novos Países Industrializados testemunha a possibilidade dos países subdesenvolvidos de alcançar o desenvolvimento pelos próprios esforços e manifesta

também a derrocada do conceito de terceiro mundo, marcado pela vontade destes países de se colocar como concorrentes diretos dos países industrializados do norte.

A noção de país menos avançados representa a fração mais pobre do terceiro mundo. O termo utilizado pela primeira vez em 1964 pela CNUCED designa países que acumulam um triplo handicap: baixo PIB per capita (menos de USD 650 por ano), produção industrial inferior a 10% do PIB, baixa taxa de alfabetização (inferior a 20% da população). Esses países que contam em cerca de quarenta estão em situação estrutural de extrema dificuldade de desenvolvimento por diversas razões, tais como: falta de meios e recursos naturais, imobilismo político e social quase absoluto, vulnerabilidade ao meio externo.

A noção de países subdesenvolvidos é comumente aplicada em economia do desenvolvimento e caracteriza que ao prisma da taxa de crescimento, da renda per capita ou de outros indicadores econômicos e sociais ainda não estão engajados num processo de desenvolvimento quando comparados aos países tidos como desenvolvidos.

Há ainda os conceitos de países emergentes economicamente ou socialmente. Os primeiros são países com economia muito forte comparáveis aos países desenvolvidos do ponto de vista da magnitude de seu PIB e produção diversificada. Os países emergentes socialmente são países cuja economia não apresenta grande impacto no contexto mundial, porém apresentam níveis sociais equiparados aos países desenvolvidos como educação, saúde, expectativa de vida, saneamento.

O Banco Mundial define uma economia como emergente se o seu nível de criação de riqueza, medida pelo produto nacional bruto per capita, se encontra abaixo daquele de economias desenvolvidas. O Banco Mundial considera, sob este critério, que 155 países são considerados emergentes, de um total de 206. Para complicar ainda mais a definição, países emergentes demonstram grande disparidade em seus comportamentos de desenvolvimento: 23% deles pertence à categoria média-alta de renda; 37% pertence a categoria média-baixa, e o restante (40%) compõe o grupo dos países mais pobres do mundo.

Os mercados emergentes podem ser vistos como o contraponto dos mercados maduros. Oferecem maiores riscos aos investidores, mas também maiores oportunidades. Nos últimos anos, esses mercados registraram expressivo crescimento, alavancado principalmente pelo baixo nível dos juros americanos. A expressão mercado emergente originou-se na CFI – Corporação Financeira Internacional, braço do setor privado do Banco Mundial. A expressão referia-se inicialmente ao mercado de ações, e surgiu quando a CFI deu início a um projeto de criar fundos regionais para investimentos em países que demandavam a criação e

fortalecimento do mercado de capitais, em regiões do globo em vias de desenvolvimento. Hoje, a própria CFI dá um sentido mais amplo à expressão mercado emergente.

Três grandes grupos de fatores são importantes quando consideramos mercados emergentes:

- fatores demográficos;
- o quadro político e os aspectos do governo que estão sendo exercidos no país;

e

- o estado em que se encontram os fundamentos econômicos no país, em particular as condições econômico-financeiras vigentes (incluindo suas transações com o exterior, a política fiscal, o sistema financeiro, o mercado de capitais, a administração da dívida pública e o papel exercido pelos agentes do mercado).

Um país ou mercado emergente pode, desta forma, ser definido como aquele que está passando por um processo de globalização, isto é, está abrindo suas fronteiras ao fluxo internacional de comércio e investimentos. Conseqüentemente, tal país ou mercado se torna um local onde suas empresas e projetos de investimentos são vistos como alvos atrativos para compradores e vendedores que buscam lucros e produtividade mais altos.

As oportunidades mencionadas, entretanto, não ocorrem sem um custo adicional. Os países emergentes, por estarem ainda em um período de indefinição política e econômica, apresentam riscos diferentes em características e magnitude daqueles presentes nos países desenvolvidos. Além disso, a premissa de normalidade das distribuições dos retornos dos ativos presentes em países emergentes, premissa esta geralmente utilizada no cálculo do custo de capital de tais ativos, costuma não se confirmar com freqüência acima do esperado.

#### 4.4 OS EMERGENTES NO SISTEMA INTERNACIONAL

Stephen Krasner (1981, p. 119-48) defende que os PMA (países menos avançados) perseguem, ao mesmo tempo, diferentes objetivos no sistema internacional, alguns dos quais podem mesmo parecer inconsistentes aos olhos dos analistas ocidentais. Krasner divide a conduta política do Terceiro Mundo em duas categorias gerais. À primeira chama conduta do poder relacional que aceita os regimes vigentes e procede através das

instituições econômicas estabelecidas, como o FMI e o Banco Mundial, para aliviar as dificuldades do comércio externo e a escassez de capital ou através de canais bilaterais para celebrar tratados sobre tarifas aduaneiras e acordos sobre o ordenamento dos mercados. Uma abordagem deste tipo pode envolver duras negociações e a submissão relutante a condições pouco favoráveis (encargos com o serviço da dívida e compromissos para reduzir as importações, por exemplo). O segundo tipo de conduta política destacado por Krasner é aquilo a que chama conduta metapoder e que visa à reconstrução dos regimes internacionais – alterando as instituições, regras, princípios, valores e normas a favor dos estados mais fracos, mais pobres e mais vulneráveis. Os PMAs, a quem faltam capacidades relativas ao poder material (apesar das mesmas se encontrarem em crescimento em muitas áreas), têm confiado mais na retórica política e no poder de voto enquanto comunidades soberanas que dispõem de igualdade formal no seio das organizações internacionais para produzirem mudanças fundamentais no funcionamento da economia internacional. Até agora, como vimos, as mudanças estão longe de ser consideradas fundamentais aos olhos do Terceiro Mundo, mas algumas têm ocorrido e o processo de mudança irá sem dúvida continuar, mais em virtude do exercício, pelo sul, do poder relacional do que em virtude do exercício do metapoder.

Krasner (1981, p. 119-48) rejeita a hipótese de que os Estados perseguem simplesmente a riqueza, e argumenta que os Estados do Terceiro Mundo também se envolvem na luta pelo poder, querendo diminuir sua vulnerabilidade ao mercado e exercer um controle estatal maior sobre este. Krasner argumenta que o desafio do Terceiro Mundo ao liberalismo global é realmente um ataque às regras do jogo, em vez de uma resposta direta à pobreza econômica, apresentando evidências de que os países mais pobres estão coletivamente em melhor situação econômica do que estavam no passado e que os clamores para a criação de uma nova ordem internacional surgiram depois da guerra, quando os índices de seu crescimento e renda refletiram valores mais altos.

Pode-se reconstruir os argumentos de Krasner em termos de recursos de poder. Enquanto os países menos avançados possuíam comparativamente ínfimos recursos do chamado poder duro (considerando-se o poder econômico como “*hard power*”) somente sobrava a eles a opção pelo poder suave (“*soft power*”). Em outras palavras, a tentativa de persuadir as grandes potências através do discurso em defesa de conceitos universalmente aceitos, tais como, diminuição da pobreza, defesa do meio-ambiente entre outros. À medida que algumas nações obtiveram êxito econômico, tornando-se exportadores de capitais e

conquistaram grande capacidade de produção, leia-se PIB elevado, pode-se observar algumas alterações na governança sistêmica, as quais serão apresentadas mais adiante.

Os países ricos mantêm reuniões bianuais para discutir os rumos das relações internacionais e seus próprios interesses, especialmente aqueles que não são veiculados nas decisões multilaterais dos órgãos globais. Desde alguns anos, costumam convidar à mesa países emergentes que consideram protagonistas globais. Na cúpula da Alemanha, em 2007, por exemplo, o G8 (Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão e Rússia) convidou o G5 (China, Índia, África do Sul, México e Brasil), oferecendo a oportunidade para comparecerem às negociações dos ricos. O convite feito ao G5 não corresponde a uma cortesia, mas ao peso desses emergentes para o encaminhamento dos temas e a solução dos problemas em âmbito global. (CERVO; BUENO, 2008, p. 499)

É curioso notar que os países mais avançados não mantinham suas conversações no âmbito das instituições multilaterais que eles mesmos criaram e têm mantido desde o pós II guerra. O fato indica para a utilização das instituições internacionais como instrumentos políticos dos países ricos, uma vez que no momento em que outras economias não pertencentes ao G-7 deixam de depender de seus recursos passam a compor o grupo ampliando-o.

Na opinião de Cervo e Bueno, os países centrais dão sinais de preocupações com o ritmo e os efeitos da internacionalização de empreendimentos emergentes e desencadeiam perigosa tendência ao reverso da globalização. Grande estoque financeiro acumula-se no tesouro de países emergentes exportadores de matérias-primas ou produtos, como os países árabes e a China. (CERVO; BUENO, 2008, p. 510).

Movimentos recentes dos países centrais na tentativa de regular os fundos soberanos provenientes dos emergentes reforçam a idéia do receio, todavia não há nenhuma evidência de ações antiglobalizantes nem por parte dos países ricos nem dos países emergentes. Afinal foi a própria globalização que criou as oportunidades para os emergentes, através do aumento dos fluxos comerciais, financeiros e de investimentos diretos. Além disso, tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento apregoam a necessidade de reformas no sistema internacional, destacadamente nas finanças internacionais. Todavia, este debate perdura há algumas décadas e ficou mais complicado após a crise de 2008-9 que teve seu epicentro nos países ricos, evidenciando que as reformas devem valer para todos.

É importante lembrar que os países em desenvolvimento que ascenderam no sistema internacional nos últimos 30 anos o fizeram porque aumentaram sua interdependência

com os países desenvolvidos, e não porque lideraram parcerias ou coalizões de países mais atrasados. (VIOLA e LEIS, 2007, p. 112) Diferentemente das décadas anteriores, a partir de 1990 aumentou bastante o número de países relevantes que são democracias de mercado, produto da terceira onda de democratização e das reformas econômicas liberais. (HUNTINGTON, apud VIOLA; LEIS, 2007, p. 50).

Posto que o poder sem precedentes dos EUA está destinado a diminuir com o tempo, o prioritário, na opinião de Brzezinski, seria gerenciar a ascensão de outras potências regionais de maneira que não resultem ameaçadoras para a primazia global estadunidense. (BRZEZINSKI, 1998, p. 200).

Brzezinski (1998) analisou a perspectiva da distribuição de poder global, considerando o ganho relativo de poder de algumas potências regionais, notadamente as asiáticas, do ponto de vista da manutenção da hegemonia americana. Desta forma, Brzezinski ressaltou que a Rússia segue sendo um dos principais jogadores estratégicos, mesmo no estado de debilidade em que se encontra e a uma situação de mal-estar que provavelmente se prolongará. Ademais, ainda não fez sua escolha estratégica fundamental em relação aos EUA: é amiga ou inimiga? É possível que sinta que neste ponto se centram suas alternativas fundamentais quanto ao continente euroasiático. Em grande medida estas dependem da evolução de sua política interna e especialmente na questão de se a Rússia se converterá numa democracia européia ou num império euroasiático. (BRZEZINSKI, 1998, p. 52).

Ele considera que de maneira similar a China é um dos jogadores principais, pois já é um poder regional significativo e suscetível de hospedar maiores aspirações dada sua história como potência importante e sua concepção do Estado chinês como o centro do mundo. As opções que a China está exercendo já começam a afetar a distribuição geopolítica do poder na Ásia, ao mesmo tempo que seu ímpeto econômico lhe dará um maior poder material e incrementará suas ambições. Assim, a Rússia também poderá ser afetada pela emergência de uma China mais ativa em escala mundial. No que concerne à Índia, o autor ressaltou que está em vias de se estabelecer como uma potência regional e se considera a si própria como um jogador global principal em potencial. Também se vê como rival da China. (BRZEZINSKI, 1998, p. 52-3).

De fato, a principal incerteza do sistema internacional é sobre o modo em que continuará se processando a ascensão da China: será em convergência ou em choque com as democracias de mercado? As probabilidades são, ano a ano, progressivamente maiores em favor da convergência. Existem outros três países não democráticos com importantes recursos

de poder (Rússia, Paquistão e Irã) que poderiam convergir com a China no caso de que sua ascensão seja de choque com as democracias de mercado. (VIOLA; LEIS, 2007, p. 51).

#### 4.5 OS BRICs

BRIC é o título de uma análise de 2001 do banco de investimentos Goldman Sachs que virou uma idéia que se disseminou pelo mundo. A palavra é formada pelas primeiras letras de Brasil, Rússia, Índia e China que, segundo alguns analistas, no futuro se tornariam pólos no sistema econômico multipolar, de que já fazem parte os EUA, a União Europeia e o Japão. Os BRICs são países emergentes grandes em termos de território, população, recursos naturais, do que deriva grande potencial econômico e, uma característica fundamental, são sociedades de extrema heterogeneidade e desigualdade social. (VIOLA; LEIS, 2007, p. 66-7).

Tabela 1: Dados dos Países (BRIC)

Ano 2006	Brasil	China	Índia	Rússia
Território	8,5 milhões Km <sup>2</sup>	9,5 milhões Km <sup>2</sup>	3.2 milhões Km <sup>2</sup>	17 milhões Km <sup>2</sup>
População	186 milhões	1.300 milhões	1.100 milhões	142 milhões
PIB (USD)	900 bi	2.700 bi	880 bi	1.050
PIB ppp (USD)	1.700 bi	10.000 bi	4.300 bi	1.800 bi
PIB pc (USD)	4.900	2.100	800	7.600
PIB pc ppp (USD)	9.000	8.200	3.800	12.500

Fonte: Viola e Leis, 2007.

A tabela acima mostra a magnitude de algumas das principais variáveis dos países que compõem o grupo dos BRICs e que podem ser consideradas como fontes de poder econômico. Os destaques seriam o vasto território, a grande população e o PIB, mas também o PIB per capita que embora muito inferior ao dos países desenvolvidos não é tão baixo e, quando associado à população, constitui-se um mercado consumidor não desprezível para um grande número de empresas locais ou estrangeiras.

Os estudos do Goldman Sachs de 2001 e 2003 fazem algumas considerações na hipótese do desenvolvimento dos países se manterem dentro das suas expectativas. Resumidamente, concluíram que a importância relativa dos BRICs quanto à demanda e poder de compra cresceria muito em comparação às economias mais avançadas; o crescimento maior alteraria o fluxo de capitais em favor destes países; o aumento da renda poderia alterar os padrões de consumo locais e conseqüentemente o padrão dos preços de certas commodities; o encolhimento das economias mais avançadas desviaria os investimentos para os grandes países emergentes que oferecem alguns setores atrativos para muitas empresas multinacionais, embora torne as decisões estratégicas empresariais mais complexas; e, outras economias localizadas na mesma região podem beneficiar-se desta situação, estando três dos BRICs localizados na Ásia poder-se-á observar crescimento de importância geopolítica da região.

A tabela abaixo mostra o volume crescente de investimento estrangeiro que ingressa nos países emergentes, mais notadamente nos BRICs (aqui acrescido do México) o que demonstra que as empresas transnacionais não vêem os problemas estruturais destes países como obstáculos impeditivos para obtenção de boas taxas de retorno sobre o capital.

Tabela 2: Investimento Estrangeiro Direto – Recebido (USD milhões)

	<b>1990-2000</b> Média Anual	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Brasil</b>	12.000	15.066	18.822	34.585	45.058	25.949
<b>Rússia</b>	1.941	12.886	29.701	55.073	70.320	38.722
<b>Índia</b>	1.705	7.606	20.336	25.127	41.554	34.613
<b>China</b>	30.104	72.406	72.715	83.521	108.312	95.000
<b>México</b>	9.373	21.922	19.316	27.278	21.950	12.522

Fonte: Unctad

A tabela com dados referentes à participação percentual do PIB mundial evidencia a perda de participação dos EUA e da União Européia, esta com forte queda, enquanto China e Índia apresentam forte alta.

Tabela 3: Participação no PIB mundial % PPC

	<b>1980</b>	<b>2008</b>
<b>Brasil</b>	3,6	2,8
<b>Rússia</b>	-	3,2
<b>Índia</b>	2,2	4,8
<b>China</b>	2,0	11,4
<b>México</b>	2,5	2,0
<b>EUA</b>	22,5	20,9
<b>EU</b>	29,8	22,4

Fonte: [WWW.imf.org](http://WWW.imf.org)

A tabela a seguir ilustra as perspectivas das nações unidas para o peso demográfico dos países selecionados. Nela nota-se que o peso já enorme dos países emergentes tende a manter-se, mesmo que alguns deles apresentem redução moderada, enquanto EUA e União Européia terão perda significativa de seus pesos.

Tabela 4: Peso Demográfico (%)

	1950	2000	2050
<b>Brasil</b>	2,1	2,8	2,8
<b>Rússia</b>	4,1	2,4	1,2
<b>Índia</b>	14,7	17,1	18,0
<b>China</b>	21,9	20,7	15,3
<b>México</b>	1,1	1,6	1,4
<b>EUA</b>	6,2	4,7	4,4
<b>EU 27</b>	14,7	7,9	5,2

Fonte: World Population Prospect, [WWW.un.org](http://WWW.un.org)

Considerando que grandes economias como as dos países selecionados costumam apresentar uma pequena parte de seus PIBs explicados pelo comércio exterior é interessante notar o exponencial crescimento de suas exportações em valores absolutos em grande parte devido ao processo recente de abertura destas economias. A tabela abaixo exemplifica este fato.

Tabela 5: Exportações de Mercadorias (bilhões USD)

	1980	2007	2008	% mundo
<b>Brasil</b>	20,1	160,6	197,9	1,6
<b>Rússia</b>	-	355,2	471,6	3,9
<b>Índia</b>	8,6	145,2	177,5	1,5
<b>China</b>	18,0	1.217,9	1.428,3	11,8
<b>México</b>	2,9	272,0	291,7	2,4
<b>EUA</b>	225,6	1.163,2	1.287,4	10,6
<b>EU</b>	-	1.485,4	1.924,9	15,9

Fonte: [WWW.wto.org](http://WWW.wto.org)

A Rússia tem população menos dinâmica, com fecundidade e expectativa de vida máscula baixas, devido a alcoolismo e tabagismo, o que se reflete numa cultura pessimista e cínica. A China e a Índia têm altíssima densidade demográfica, o que torna seus territórios e recursos naturais relativamente escassos. A China tem crescido extraordinariamente nos últimos 25 anos (10% ao ano). A Índia tem crescido algo menos nos últimos 15 anos (6% ao ano). O Brasil esteve relativamente estagnado desde 1980 até 2000 (crescimento de 2,5 ao ano), porém após importantes reformas e estabilização macroeconômica tem apresentado melhores taxas de crescimento. Nos últimos 15 anos, a

Rússia teve duas fases extremas: a primeira, declinando dramaticamente entre 1992 e 1999 (aprofundando o declínio da União Soviética entre 1982 e 1991); a segunda, de grande crescimento continuado, entre 2000 e 2006 (7% ao ano). O forte crescimento da Rússia nos últimos anos se explica, em parte pelo aumento do preço do petróleo e do gás natural, de que ela é grande exportadora, após um período de colapso econômico. A isto se soma um ajuste fiscal severo que quebrou a alta inflação da década anterior. (VIOLA; LEIS, 2007, p. 67-8).

Comparando-se os quatro países por outros ângulos, as diferenças são ainda maiores. Como economia de mercado, o Brasil está na frente, com a Índia em segundo lugar, a China em terceiro e a Rússia bem atrás. A redução da presença das empresas estatais e interferência do Estado na economia é mais avançada no Brasil. Com relação ao banco central, no Brasil e Índia existem instituições praticamente independentes, embora seja muito mais avançado o caso brasileiro por ter um regime de metas de inflação. Na China existe um banco central com menor grau de autonomia, sendo a política monetária subordinada aos objetivos de manter a moeda sub-valorizada. Na Rússia o banco central ainda está diretamente subordinado ao poder político. No ano de 2006, em termos fiscais a situação da China e Rússia deve ser considerada equilibrada, A situação brasileira e indiana, em contraste, é deficitária (embora a brasileira tenha melhorado nos últimos anos). Quanto ao sistema bancário, ele é moderno e eficiente no Brasil, atrasado na Rússia, e intermediário na China e na Índia. (VIOLA; LEIS, 2007, p. 68).

Em termos de globalização comercial, no ano de 2006, a China está na frente, com coeficiente de exportações equivalente a 37% do PIB, seguida pela Rússia com 26%, depois Brasil com 15% e finalmente a Índia com 9%. Na globalização produtiva, a China está na frente devido a alta capacidade de atrair investimentos estrangeiros diretos e ao fato de participar de cadeias produtivas transnacionais em função da alta motivação e baixíssimo custo da mão-de-obra e à imensidão do seu mercado interno potencial. A Índia está aumentando aceleradamente sua globalização produtiva, e o Brasil a intensificou apenas durante um curto período, na segunda metade da década de 1990. A política industrial é bem sucedida na China, por conta do mercado interno gigantesco somado ao autoritarismo político. Nos outros três países a política industrial já está esgotada (na Rússia durou quase todo o período comunista, desde a coletivização forçada na década de 1930, até a crise da década de 1980; na Índia foi estabelecida na independência e se manteve até a liberalização do início da década de 1990; e no Brasil durou desde a década de 1930 até a crise da década de 1980). No Brasil, além de certos benefícios de modernização, a política industrial gerou

irracionalidade alocativa e privilégios de grupos empresariais que capturaram o Estado, particularmente no período 1970-89. No desenvolvimento tecnológico, China e Rússia estão na frente, principalmente devido à indústria de defesa, seguidas pela Índia e em último lugar pelo Brasil. (VIOLA; LEIS, 2007, p. 68-9).

As instituições econômicas e políticas são mais sofisticadas e transparentes no Brasil, onde o grau de responsabilidade e de prestação de conta é bem mais alto e a corrupção menor, mesmo que os quatro países estejam mal colocados no ranking mundial de corrupção. Em termos de regime político, o Brasil e a Índia são democracias consolidadas (ainda que de baixa qualidade), a China é um regime autoritário com componentes totalitários, e a Rússia, um regime semi-democrático, movendo-se para o autoritarismo. A mídia é livre, competitiva e sofisticada no Brasil e na Índia, não-livre e estatal na China, e bastante controlada na Rússia. (VIOLA; LEIS, 2007, p. 69).

A proteção ambiental no Brasil avançou bastante na última década, exceto com relação ao desmatamento na Amazônia, enquanto os outros três países são exemplos mundiais de contaminação do ar e das águas com fortes impactos sobre a saúde da população. (VIOLA; LEIS, 2007, p. 71).

Os vetores principais do sistema internacional no início do século XXI são a transição da economia industrial para a economia do conhecimento e a aceleração da globalização em todas as dimensões. As últimas duas décadas da história mundial demonstram a superioridade do modelo explicativo liberal-neoclássico (no qual a ascensão dos países no sistema internacional está correlacionada com o aumento da interdependência com os centros mais dinâmicos da economia mundial). As democracias de mercado estabeleceram sua hegemonia no sistema internacional no fim do século XX. As políticas externas dessas democracias de mercado são convergentes nas questões fundamentais do sistema internacional, sintetizáveis na lei da paz democrática (baseada na premissa que as diferenças entre essas democracias de mercado não são processadas como ameaças aos interesses vitais das outras). Nesse sentido, a quantidade e intensidade das disputas comerciais e financeiras entre elas podem aumentar, mas elas serão canalizadas pacificamente dentro das instituições e regras de jogo estabelecidas. (VIOLA; LEIS, 2007, p. 72).

A consultoria PricewaterhouseCoopers (HAWKSWORTH, 2006), elaborou estudo semelhante ao do Goldman Sachs, intitulado *“The world in 2050: how big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?”*. A diferença reside nos termos apresentados. Enquanto a Goldman Sachs criou o termo BRICs, o outro estudo

destacou o grupo das sete maiores economias emergentes ao qual chamou de E7 para contrapor ao G7, grupo das sete maiores economias desenvolvidas. Os resultados também são bastante semelhantes.

Num outro relatório intitulado “*Banking in 2050: how big wil the emerging markets get?*” a mesma consultoria comparou o E7 com as economias desenvolvidas do G7 para projetar a participação destes no mercado bancário mundial no ano de 2050. O estudo analisou as projeções de PIB e PIB per capita, a tendência das taxas de crescimento dos ativos dos bancos e a tendência sobre as taxas de retornos sobre os ativos.

As projeções do estudo apontaram que o conjunto destes sete países emergentes terá um mercado de crédito doméstico total de 98 trilhões de dólares, enquanto os países do G7 somarão 83 trilhões. As estimativas derivam do pressuposto de que as economias emergentes analisadas (China, Índia, Brasil, México, Rússia, Turquia e Indonésia) apresentaram crescimento de seus créditos domésticos bem superior ao dos países desenvolvidos. Resumidamente, o trabalho aponta como causas deste crescimento a estabilidade macroeconômica conquistada a partir da década de 90, os altos retornos proporcionados para os bancos, a pequena dimensão atual dos mercados de créditos nestes países, a melhora na regulação doméstica. Para os países desenvolvidos o relatório aponta que estes já passaram por processo parecido há 20 ou 30 anos e atualmente apresentam crescimento moderado.

No início do século XXI, as condições internacionais se alteraram. A globalização tornou-se policêntrica. De um lado, o Euro concorre (timidamente) com o dólar o que atribui novas responsabilidades às autoridades européias nas relações monetárias internacionais. De outro lado, os novos países, em particular os BRICs, devem participar da reforma e da gestão do sistema monetário internacional. Uma democratização das instituições financeiras internacionais parece necessária de maneira a instaurar uma divisão das responsabilidades em vez da atual política na qual as partes evitam enfrentar o problema (benign neglect). (GUILLAUMIN; PLIHON, 2008, p.17).

## 4.6 EVIDÊNCIAS DA ASCENSÃO DO PODER DAS ECONOMIAS EMERGENTES

Nesta seção são elencados alguns fatos recentes que corroboram a hipótese de que algumas nações emergentes estejam acumulando recursos de poder suficientes para influenciar as decisões no cerne do sistema internacional. O desafio para os próximos anos é gerir a transformação do sistema internacional com o risco de tensões e conflitos criando condições de uma prosperidade econômica compartilhada. O objetivo deve ser transformar profundamente o sistema, sem uma ruptura maior e numa dinâmica de mudança sustentada. O início de uma reforma da governança global reconhecendo o maior peso dos grandes países emergentes e o reforço do papel do G-20 são sinais de que o desafio pode ser superado. (JACQUET, 2010, p. 26).

### *4.6.1 O SURGIMENTO DO G-20*

O Grupo dos Vinte (G-20) ministros de finanças e presidentes de bancos centrais foi estabelecido em 1999 para reunir sistematicamente importantes economias industrializadas e em desenvolvimento para discutir questões chave da economia global. O G-20 é um fórum informal que promove discussões abertas e construtivas entre mercados emergentes e países industrializados em temas relativos à estabilidade econômica global. Por contribuir para o fortalecimento da arquitetura financeira internacional e prover oportunidades para diálogo sobre políticas nacionais, cooperação internacional e instituições financeiras internacionais, o G-20 ajuda a manter o crescimento e desenvolvimento ao redor do mundo.

O G-20 foi criado como uma resposta tanto para as crises financeiras dos anos 1990 e o reconhecimento de que importantes economias emergentes não estavam adequadamente incluídas na discussão e na governança dos temas globais. Para assegurar que o G-20 e as instituições financeiras internacionais trabalhem juntos, representantes do FMI e do Banco Mundial são convidados a participarem dos fóruns. Juntos os membros do G-20 representam em torno de 90% do PIB global, 80% do comércio internacional e dois terços (2/3) da população mundial, o que lhe dá legitimidade e influência sobre o gerenciamento da economia e do sistema financeiro global.

Os temas abordados pelo G-20 têm aumentado desde 1999, incluindo acordos sobre políticas para o crescimento, redução de abusos do sistema financeiro e combate ao financiamento ao terrorismo. O G-20 também promove a adoção de padrões internacionalmente aceitos em direção a maior transparência das políticas fiscais e combate à lavagem de dinheiro. Além disso, desempenha papel importante nas discussões sobre a reforma da arquitetura financeira internacional. O grupo trabalha para a superação das turbulências financeiras e aprofunda a cooperação para melhorar a regulação, supervisão e acompanhamento dos mercados financeiros mundiais. ([WWW.g20.org](http://WWW.g20.org)).

O G-20 reconheceu o papel dos países emergentes no crescimento mundial e desta forma resolveu aumentar seus pesos nas Instituições Internacionais principalmente o FMI. Os países desenvolvidos sobrerrepresentados concordaram em transferir 5% dos direitos de votos aos países sub-representados, notadamente os emergentes asiáticos, a partir de 2011. No Banco Mundial a transferência será de 3%. O compromisso é uma vitória para a China, Turquia e Coréia, os maiores ganhadores.

A Europa arcará com as maiores perdas, mesmo tendo obtido alguns votos suplementares para a Polônia ou Espanha. Os EUA não perdem nada, pois já estão subrepresentados no FMI, considerando-se seu peso na economia mundial, têm 17% dos votos, porém com direito de veto. Com 32% de votos no FMI, os europeus aparecem sobrerrepresentados no G-20, enquanto seu peso na economia mundial é de 22,4%. Atualmente os países desenvolvidos detêm 57% dos votos no FMI contra 43 dos emergentes.

Tabela 6: Dados Referentes aos Membros do G-20

PAÍSES	PIB 2008	PIB pc	ÁREA Km <sup>2</sup>	POPULAÇÃO 2008 (milhões)	IDH
EUA	14.330	47.165	9.629.091	304	0,95
JAPÃO	4.844	38.055	377.873	127	0,956
CHINA	4.222	3.174	9.640.821	1.330	0,762
ALEMANHA	3.818	46.352	357.022	82	0,94
FRANÇA	2.987	46.489	551.500	64	0,955
REINO UNIDO	2.787	45.731	243.789	60	0,942
ITÁLIA	2.399	41.259	301.318	58	0,945
RÚSSIA	1.757	12.487	17.075.400	140	0,806
BRASIL	1.665	8.480	8.514.876	196	0,807
CANADÁ	1.564	47.090	9.984.091	33	0,967
ÍNDIA	1.237	1.078	3.166.414	1.147	0,609
MÉXICO	1.143	10.395	1.958.201	109	0,842
AUSTRÁLIA	1.069	50.887	7.741.220	21	0,965
CORÉIA DO SUL	857	17.725	99.538	48	0,928
TURQUIA	798	11.112	783.562	75	0,798
ARABIA SAUDITA	528	18.770	2.149.690	28	0,835
INDONÉSIA	496	2.092	1.904.569	237	0,726
ARGENTINA	338	8.367	2.780.400	40	0,86
ÁFRICA DO SUL	300	6.158	1.221.037	48	0,67
UNIÃO EUROPÉIA	18.930	38.553	4.324.782	494	-
BRIC	8.881				
ESPAÑHA	1.683	33.700	505.992	40	0,955
HOLANDA	909	35.078	41.528	16	0,964
CHILE	160	14.465	756.950	16	0,878
TOTAL MUNDIAL	78.360				

Fonte: FMI e BM.

O conceito de G-20 contrapõe os conceitos de países subdesenvolvidos, terceiro mundo, menos avançados, emergentes etc, e também os critérios econômicos, sociais e políticos de poder. Desde sua criação, o G-20 passou a ser o fórum mais importante de discussão sobre a agenda internacional, influenciando direta ou indiretamente as instituições internacionais que executarão os programas.

É interessante notar certa euforia devido à incorporação de nações emergentes num clube do qual participavam somente os ricos – mas isso, de fato, muda muito pouco em termos de representatividade. Anteriormente, sete países ricos decidiam os rumos do mundo, somente sete entre cerca de duzentos países. Era 3,5%, hoje é 10%, bem mais do que antes,

mais ainda muito pouco. Em termos de PIB ocorre o mesmo, pois continuamos a ter as nações com maiores rendas decidindo por todos.

Claro está que o sistema internacional não é uma democracia direta de nações, todavia pela primeira vez, dentro do sistema de estados nacionais, teremos um grupo heterogêneo de potências tomando as decisões. Também se deve ter em mente que o fato de participarem do mesmo clube não os torna iguais. Entre os sócios deste clube há aqueles que têm poder de veto - se não de direito, o tem de fato. Isto quer dizer que certas nações dificilmente terão seus interesses contrariados. Caso não se chegue a uma solução satisfatória para estas superpotências, gera-se um impasse até que surjam novas circunstâncias que possibilitem um acordo. O que não está claro é como se comportarão os novos sócios. Farão alianças entre si, com os antigos sócios, agirão isoladamente em nome de seus interesses somente, ou representarão aqueles que ficaram de fora visando consolidarem-se como líderes de suas regiões?

Espanha e Holanda não compõem o G-20, mas são convidados para as reuniões. Enquanto países emergentes, mas não todos, fazem parte do grupo. Por quê? Difícil sabermos como se chegou ao elenco do G-20. Muitas questões estão sem respostas, como, por exemplo, se o único critério foi o PIB, por que Holanda e Espanha não entraram? Se respondermos que estes estão representados pela União Européia, então cabem outras duas perguntas. Por que França, Itália, Inglaterra e Alemanha? Se o critério é nações, por que a União Européia? Se o objetivo era melhorar a representatividade e legitimidade das decisões tomadas, a inclusão da União Européia traz consigo uma sobre-representação dos países europeus que têm assento individual no G-20 e também estão representados pela União Européia. Como estas perguntas não têm respostas satisfatórias pode-se concluir que critérios geopolíticos influenciaram, tais como extensão territorial, população e localização no globo. Parece que estes são os recursos de poder econômico que regem as relações políticas e econômicas internacionais.

De acordo com *Strategic Survey* (2010, p.33) a constituição do G-20 é um claro reconhecimento do papel crescente das economias emergentes para tratar dos maiores desafios globais. Uma indicação na mudança do equilíbrio global foi o fato de que nove membros do grupo da APEC foram incluídos no G-20, enquanto apenas quatro são países europeus.

Declaração final da cúpula do G-20 realizada em Toronto (2010, p. 24) defendeu a reforma no poder de votos de países em desenvolvimento e se comprometeram a

criar uma fórmula dinâmica que mantenha uma distribuição justa do poder de voto, protegendo pequenas nações e refletindo a evolução do peso econômico dos países e a missão de desenvolvimento do Banco Mundial e do IFC – *International Finance Corporation*.

No mesmo encontro o G-20 defendeu a modernização da governança do FMI como elemento central no esforço de melhorar a credibilidade, legitimidade e efetividade do Fundo. O G-20 reconheceu que o sistema de quotas deve ser mantido e que sua distribuição deve refletir o peso de seus membros na economia mundial que tem mudado substancialmente em razão do forte crescimento na dinâmica dos mercados emergentes e dos países em desenvolvimento. (G-20, 2010, p.25).

#### 4.6.2 MUDANÇAS NO BIS

Além do G-20, a ampliação do Conselho de Estabilidade Financeira do BIS incorporando os países do G-20 permite estender as responsabilidades dos bancos centrais sobre a regulação monetária do pós crise de 2008-9 conforme princípios comuns. A crise evidenciou que a estabilidade de preços por si só não garante a estabilidade financeira que deve ser perseguida como um objetivo à parte.

Tomando-se o caso do Brasil como exemplo, observa-se que em 1994, o Banco Central do Brasil foi convidado a integrar o BIS e, após dois anos de negociação, tornou-se membro acionista da instituição, participando, ao longo dos anos, como convidado e observador de importantes comitês e fóruns. Em 2009, foi estabelecido como membro pleno dos principais comitês, passando a integrar oficialmente um conselho e quatro dos cinco comitês no âmbito do BIS, além de um comitê que tem caráter informal. O BCB já participava de muitos desses grupos como convidado ou observador.

No início de 2010 o presidente do BCB, Henrique Meireles foi eleito para compor o Conselho de Diretores do BIS. A indicação coloca o BCB em seletor grupo de bancos centrais, no qual é o único representante latino-americano. Na composição montada em 2010, o presidente do BCB juntamente com o presidente do banco central chinês são os únicos representantes de países emergentes no Conselho. O fato pode indicar similaridade com o caso do G20 que começa a reconhecer a importância de certas economias emergentes, provavelmente devido ao aumento de seus recursos de poder. No caso do BIS, talvez tenha

sido considerada a habilidade de conduzir políticas econômicas, às vezes de forma inovadora como um tipo de poder brando.

#### 4.6.3 AS RESERVAS INTERNACIONAIS

O bom desempenho das economias emergentes permitiu que acumulassem volume considerável de reservas internacionais, reduzindo a vulnerabilidade a ataques especulativos e dando tranqüilidade aos investidores estrangeiros e nacionais (menores riscos). Além disso, os países emergentes deixaram de estar pressionados por compromissos com credores e com políticas de ajuste (condicionalidades) ditadas pelos organismos financeiros internacionais – FMI e BM.

Do ponto de vista de política internacional, o acúmulo de reservas constituiu-se em recurso de poder, na medida em que os países que as possuem em volume considerável não mais precisam se submeter às regras impostas pelos países desenvolvidos por intermédio das instituições financeiras internacionais, bem como constituíram os chamados fundos soberanos oportunizando-lhes certa influência nas demais economias, inclusive nas desenvolvidas.

Tabela 7: Reservas Internacionais de Países Selecionados

Países	Reservas (US\$ Bi)	Reservas/PIB (%)		Reservas/Importações Mensais		Reservas/M2 (%)	
		2000	2008	2000	2008	2000	2008
China	2.272,60	13,8	45	8,1	19	10,1	28
Rússia	434,4	10,8	26,6	5,5	13,9	50,2	74,8
Índia	278,2	7,6	22,7	6,6	8,3	14	31,3
Coreia do Sul	264,2	18	21,7	6	4,6	29,4	36,8
Brasil	231,1	5,1	12	5,5	10,6	11,6	23,6
Tailândia	135,3	26,6	42,6	5,5	6,5	25,1	41,7
Malásia	95,9	30,6	47	3,6	6	25	36,4

Fonte: Banco Mundial, FMI, Economist Intelligence Unit (APUD, Bank of Canada, The Evolution of the International Monetary System, 19/11/2009)

Acumular um colchão de reservas internacionais era condição para uma integração sustentável. As reservas internacionais mantidas pelos países periféricos são muito superiores ao que seria razoável, se o mercado internacional de capitais tivesse qualquer

semelhança com o mercado competitivo teórico. Apenas duas alternativas estavam abertas aos países periféricos: uma inserção subordinada ou manter-se à margem da economia globalizada. Integrar-se à economia globalizada, ainda que de forma subordinada, foi uma alternativa muito superior à do clube dos excluídos. (RESENDE, 2008, p. 4-5).

Ao crescer, mercados emergentes naturalmente acumulam reservas internacionais como forma de auto-proteção. Bancos centrais precisam de recursos para intervir no mercado de moedas estrangeiras como forma de prevenir choques nos fluxos comerciais e financeiros que causariam flutuações desconfortáveis na taxa de câmbio. (EICHENGREEN, 2009, p. 53).

Se os EUA estão à proa dos déficits crônicos de seus pagamentos, os grandes países emergentes têm excedentes consideráveis e financiam o déficit americano. Eles têm acumulado créditos internacionais e detêm reservas cambiais. Este enriquecimento dos países emergentes reflete o aumento de poder destes no cenário internacional. (GUILLAUMIN e PLIHON, 2008, p.15).

#### *4.6.4 OS FUNDOS SOBERANOS*

Um fundo soberano ou fundo de Estado é um fundo de alocação financeira pertencente a um Estado. Os fundos soberanos gerem a poupança nacional e a investe em ativos variados (ações, títulos, fundos etc). Num sentido mais restrito pode-se dizer que eles são especificamente os haveres dos Estados em moeda estrangeira. Num sentido mais amplo, designam os fundos de investimentos de um Estado.

Os fundos são constituídos por recursos das reservas dos bancos centrais, dos fundos de pensão, ou da exploração de matérias-primas (principalmente exportadores de petróleo). Os métodos de investimentos destes fundos também são variáveis. Há aqueles que refutam participar do capital de empresas estrangeiras, enquanto outros têm exatamente este foco. Dentre suas finalidades, os fundos soberanos são empregados em investimentos estatais estratégicos, como a aquisição de participações em empresas estrangeiras, aplicações em fundos de investimento de maior risco, além de uso em obras de infraestrutura.

Atualmente existem cerca de quarenta fundos soberanos, mas o montante preciso gerado por eles é difícil de determinar, em parte devido a sua falta de transparência.

Aliás, falta de transparência, rápido crescimento, falta de regulação específica e utilização com critérios mais político-estratégicos que econômicos preocupam as nações mais ricas e as instituições internacionais como FMI que tem tomado iniciativas para estabelecer princípios globalmente aceitos para o funcionamento destes fundos. Este conjunto de características preocupa pela possibilidade de seus detentores lançarem mão de suas participações financeiras para fins políticos e passarem do status de investidores passivos para o de tomadores de decisões, as quais poderiam ter conseqüências de grande magnitude.

É sintomático que atualmente quando as economias emergentes acumulam reservas e as fazem circular pelo sistema financeiro internacional, os países desenvolvidos comecem a se preocupar com a regulamentação. Os mesmo países que nos anos 1990 promoveram a desregulamentação global.

Esquecem-se de que a crise financeira de 2008/2009 evidenciou que os países mais ricos não davam muita importância às diretrizes do Acordo de Basileia sobre supervisão bancária. Esquecem-se de que o caso Enron envolveu as auditorias até então mais conceituadas do mundo. Esquecem-se de que boa parte dos escândalos financeiros que ocorrem nos mercados emergentes tem a participação de grandes conglomerados financeiros estrangeiros com sede nos países desenvolvidos. Chavagneux e Palan (2007, p. 67) lembram que: “Os bancos utilizam os paraísos fiscais para fazer funcionar os aspectos lícitos e ilícitos da globalização financeira. Todos os escândalos financeiros destes últimos anos implicaram grandes bancos internacionais”.

Os países ricos que até então regulamentavam ou desregulamentavam sozinhos o mercado financeiro internacional nunca foram capazes de controlar os movimentos de capitais dos fundos hedge, se por incompetência ou por falta de interesse em fazê-lo é difícil de definir. Talvez porque estes fundos sejam gerados em seus próprios territórios. Segundo Kenzie (2010, p.32), um quinto deles teria origem em Londres e outros dois quintos em Nova Iorque, embora tenham domicílios físicos e legais registrados em paraísos fiscais (offshore).

#### 4.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O objetivo deste capítulo foi analisar a evolução das economias emergentes pelo ponto de vista de ganho de poder no cenário mundial através da acumulação de recursos

de poder econômico. Desta forma foram apresentados os argumentos contrários à hipótese de que nações emergentes estariam ganhando poder na política internacional. Estes argumentos baseiam-se essencialmente nos problemas sociais enfrentados por estes países, notadamente suas desigualdades de renda e pouco domínio de tecnologias de ponta.

O contra-argumento proposto foi uma análise sobre as taxas crescentes de melhoria dos vários aspectos, tanto sociais como econômicos, apontando que tais problemas, em muitos casos, representam mais oportunidades de ganhos futuros do que empecilhos para investimentos. A expansão destas variáveis têm implicado em maior interdependência econômica como mostra o esquema apresentado no capítulo 3 sobre o sistema “Bretton Woods 2”, no qual os países emergentes têm ampliado suas participações na poupança mundial e nos fluxos de capitais. Vários estudos, dos mais diversos tipos de instituições, têm corroborado a idéia de expansão econômica duradoura no longo prazo para algumas economias emergentes, tais como: FMI, BM, OCDE, PricewaterhouseCoopers, GoldmanSachs, Credit Agricole, entre outros.

Uma evidência não numérica é o fato de países emergentes terem sido admitidos no grupo de nações que decidem sobre o futuro global, no caso a criação do G-20 e a ampliação do conselho de estabilidade financeira do BIS. Os países desenvolvidos parecem ter considerado que é melhor trazer estes países para um fórum de diálogo que esperar que seus recursos de poder aumentem e formem alianças e coalizões que se oponham ao sistema vigente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se analisar o funcionamento do sistema internacional contemporâneo, abordando-o através das principais correntes teóricas das relações internacionais. O tema em foco foi a distribuição de poder econômico no cenário político internacional. A hipótese considerada foi que alguns países emergentes têm aumentado seu poder global e desta forma impactado a organização do sistema e as relações econômicas internacionais. A cada capítulo foi apresentada uma “mini-tese” que serviram de base para sustentar a argumentação do todo.

Desta forma, no capítulo 2 defende-se que o poder econômico, atualmente, pode ser considerado a principal fonte de poder tendo em vista os temas da agenda das relações internacionais. Defende-se que mesmo os EUA não sendo mais a nação hegemônica que garante a estabilidade do sistema, este ainda é o sistema criado pelos americanos e não há evidência de que haja alguma nação capaz de assumir a liderança e implantar outro sistema. Por último defende-se que vivemos em um sistema internacional híbrido, que ora é anárquico, ora é cooperativo ou coordenado, dependendo da agenda internacional.

Ficou demonstrado que o poder econômico em tempos de paz constitui-se o poder duro das relações internacionais. Entre as explicações para isto estão os elevados custos de uma guerra dado o poder de destruição que o avanço tecnológico propiciou. Também pode-se apontar para a intolerância à guerra das populações das grandes potências democráticas. Desta forma, os temas econômicos passaram a dominar a agenda internacional.

O longo período de paz, o fim da guerra-fria, a globalização que gerou crises e oportunidades e a melhoria das condições de vida em muitos países refletida em índices como IDH ou taxas de crescimento do PIB, por exemplo, reforçam a agenda preponderantemente econômica das relações internacionais.

Neste mesmo período não se pode negar que houve a incorporação de novos agentes nas relações internacionais. Isto é ainda mais evidente nas questões econômicas quando observamos a crescente participação de grandes conglomerados financeiros ou industriais. Há também organizações internacionais não-governamentais que possuem grande influência em temas específicos e as instituições internacionais, como FMI e BM, que possuem recursos financeiros e/ou influência capazes de alterar a forma de agir de muitos dos demais agentes.

Entretanto, o poder dos Estados, embora reduzido por este partilhamento, continua a ser determinante. Se o poder global fosse uma empresa poderíamos dizer que os Estados seriam os sócios com controle acionário. Não há nenhum tema internacional relevante cuja solução não tenha a participação decisiva dos Estados mais poderosos, mesmo que com alguma influência de outros agentes.

Se fosse para escolher uma única variável como proxy de poder econômico a mais adequada, mesmo que imperfeita, seria o PIB. Não há país com PIB reduzido e que tenha relevância na política internacional. Por outro lado, alguns países mesmo com PIB relativamente elevado estavam fora do centro decisório. Isto leva a crer que outras variáveis complementam o PIB como fonte de poder. De modo geral, estas variáveis são aquelas que dão dinamismo ao PIB, garantindo seu crescimento continuado, entre elas pode-se citar a extensão territorial, a população, a tecnologia, os recursos naturais, a organização institucional e a interdependência econômica.

Neste sentido, a revisão dos pesos dos votos a favor das economias emergentes no FMI e BM e a ampliação do G-7 para G-20 são evidências da importância das variáveis citadas, tendo em vista as características e a história dos países incorporados ao grupo.

Para o caso estudado neste trabalho as teorias não se mostraram em confronto, apenas diferem na relevância dada a um tema específico. Em outras palavras, podemos exemplificar através da questão da interação dos atores no sistema internacional. Embora uns defendam a relevância dos Estados, outros consideram as empresas transnacionais e outros ainda destacam o papel da estrutura. Todavia, quase todos admitiram a importância dos demais atores. Desta forma, a teoria da interdependência mostrou-se mais adequada para o tema abordado.

Provavelmente muitos estudiosos e *policy-makers*, se consultados, diriam que seria preferível um sistema internacional de alguma forma coordenado, seja por um grupo de nações, seja por instituições multilaterais. Um sistema no qual a cooperação estivesse presente e as soluções dos problemas fossem sempre um jogo do tipo ganha-ganha.

Entretanto, no mundo em que vivemos as soluções são frequentemente um jogo de ganha-perde. Nas ocasiões em que houvesse a possibilidade de ganha-ganha, os *pay-offs* seriam de tal maneira assimétricos, resultando em ganhos relativos tão distintos, que impediriam a cooperação. Muitas vezes os ganhos e/ou perdas são de difícil mensuração, levando os tomadores de decisões a uma postura conservadora o que pode obstaculizar um acordo (como foi o caso das negociações da ALCA, por exemplo). Nos casos em que há

impasse e algum encaminhamento à questão em pauta é obrigatório prevalecerá o poder econômico das nações envolvidas, as alianças formadas e a mobilização dos recursos de poder.

O capítulo 3 trata das instituições de Bretton Woods e analisa sua evolução e o papel da moeda padrão. Reforça a análise do capítulo anterior quanto à inexistência de um movimento de ruptura ou mesmo de substituição da moeda americana como referência das transações internacionais inclusive na hipótese da adoção de uma unidade de conta baseada numa cesta de moedas. O atual sistema monetário internacional, no qual países exportadores de petróleo e a China sustentam o dólar americano como moeda de referência e o nível de consumo dos americanos, é a prova das dificuldades de institucionalização de uma nova ordem.

O sistema gerado em Bretton Woods com suas instituições moldou as relações internacionais durante as cinco décadas subsequentes à sua criação. Foi útil para implantar, difundir e consolidar a visão e as diretrizes da nação hegemônica. As instituições financeiras de Bretton Woods tiveram grande poder no cenário internacional, utilizando seus recursos de modo a fazer com que várias nações adotassem seu ideário através de reformas institucionais domésticas ou até mesmo por meio da forma de conduzir as políticas macroeconômicas de curto prazo.

Estas instituições foram aos poucos atraindo novas adesões atingindo seu apogeu com o fim da guerra-fria. Criadas para promover o crescimento econômico e garantir o livre fluxo comercial e financeiro obtiveram êxito e com ajuda dos avanços tecnológicos, principalmente nas áreas de informática e telecomunicações possibilitaram o desenvolvimento da globalização. Claro que tal sucesso não foi atingido sem conflitos.

Difícilmente se encontrará alguém que defenda a extinção das IFI's. Elas continuam tendo um papel importante tanto para a Economia Política Internacional como para as Finanças Internacionais. Entretanto, elas deixaram de estar no centro das discussões, isto se explica em parte pelo seu sucesso e em parte pelo seu fracasso. Sucesso em relação à disseminação para muitos países emergentes do ideário da liberalização financeira, estabilização das moedas nacionais, ajuste fiscal, fortalecimento institucional doméstico entre outros. Fracasso no sentido da incapacidade de evitar e resolver crises financeiras globais, além de ter sido muito inflexível na implementação do receituário imposto aos países que lhe pediam ajuda. Também contribuiu para a perda de seu protagonismo a emergência de várias

economias que atualmente acumularam expressivas reservas e apresentam robusto dinamismo econômico, reduzindo a importância das IFI's.

No capítulo 4 distinguem-se os conceitos econômicos para estipular a melhora do bem-estar da população e como as mesmas estatísticas são utilizadas para medir o poder nas relações econômicas internacionais. Baseado no exposto considera-se que as economias emergentes estão aumentando sua fonte de poder econômico e começa a influir nas decisões que durante décadas foram limitadas ao G-7 e as evidências disso são a constituição do G-20, a participação no Grupo de Estabilidade Financeira do BIS e o aumento do peso nos votos do FMI.

Teria sido apenas coincidência o fato de as economias emergentes terem sido incluídas nos principais foros de decisões exatamente no momento histórico no qual acumulam importantes recursos de poder econômico? As estatísticas de diversos organismos internacionais apontam nesta direção. Estudos acadêmicos, relatórios de consultorias e bancos privados por todo o mundo projetam que grandes países emergentes alcançarão participação majoritária dos recursos de poder econômico num futuro próximo.

Desde 2001 quando a Goldman Sachs divulgou seu estudo sobre os BRICs, os demais estudos e mesmo os institutos mais confiáveis têm divulgado estatísticas que corroboram com a visão de ganho de poder das grandes economias emergentes. Aceitando-se o pressuposto de que no futuro próximo provavelmente será maior o número de países mais influentes no sistema internacional devido a tornarem-se exportadores líquidos de capitais, as economias emergentes deverão ganhar poder relativo no cenário político internacional nas próximas décadas. Com mais países exportadores de capitais ou detentores de grande volume de reservas internacionais menor será a influência dos organismos financeiros internacionais e maior a pressão por reforma do sistema. O sistema internacional atualmente é comandado na prática por um pequeno número de grandes potências, caso estas deixem de influir no destino de percentual significativo do PIB mundial – em decorrência da ascensão de algumas economias emergentes - o jogo da economia política internacional passa a ser determinado num sistema de equilíbrio de poder econômico e na interdependência econômica.

Uma das contribuições deste trabalho foi revisitar o debate teórico dos principais pesquisadores das áreas de relações internacionais e da economia política internacional. Esta revisita torna-se relevante à medida que o ambiente internacional desvia seu foco dos temas de segurança para os da economia, ao mesmo tempo em que novos países,

graças ao seu robusto e continuado crescimento, passam a participar mais ativamente do jogo global e pressionando, na medida do possível, por uma nova estrutura de governança.

Em termos econômicos estes países foram chamados de emergentes, entretanto, conjugando-se o crescimento da importância dos temas econômicos na agenda internacional, em detrimento dos assuntos de segurança, o aumento da participação relativa das economias emergentes no PIB global, o aumento da interdependência entre as nações e a incapacidade das instituições financeiras internacionais em lidar com as crises decorrentes do processo de globalização parece inevitável que sejam feitos novos estudos a respeito das consequências políticas de mudanças tão significativas como as citadas.

Este trabalho confirma também aquilo que muitos autores destacam que é a necessidade de utilizarmos mais uma corrente teórica para explicar o comportamento dos agentes no tabuleiro internacional. Por isso, neste trabalho foram incorporadas as contribuições do neoliberalismo, do neorealismo, do realismo e da interdependência econômica.

O tema desperta muitas outras questões, entre elas pode-se destacar o prosseguimento dos estudos no sentido de se criar um índice de poder econômico. É possível que a evolução dos acontecimentos evidencie quais as variáveis são realmente significativas para a medição de poder quando se trata de Economia Política Internacional. Da mesma forma poderia ser criado um índice que medisse a interdependência econômica e seus desdobramentos no que tange à EPI.

Outro estudo que poderia ajudar na compreensão das questões internacionais seria analisar como são estabelecidos os temas prioritários da agenda internacional. Poderia se questionar se os temas são impostos pela realidade, ou se algum agente teria influência determinante num ambiente com ausência de nação hegemônica. Ainda poder-se-ia analisar qual a importância de dominar a prioridade dos temas.

Também seria importante prosseguir nos estudos e observações sobre a possibilidade de países em desenvolvimento acumularem poder suficiente para participar das decisões políticas globais juntamente com os países já desenvolvidos.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETA, M. Le Dollar: pivot du système monétaire international. **Problèmes Économiques**. Bimensuel n° 2.987, 20 janvier 2010, pp. 17-24.
- ALLAN, Pierre. **Methodes en Science Politique**. 1998. Disponível em: <<http://www.aespri.unige.ch>>. Acesso em 10jul2009.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil**. Porto Alegre. Editora da Universidade – UFRGS, 1998.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um relacionamento feito de altos e baixos. In: **O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- ALTVATER, E. e MAHNKOPF, B. **La Globalización de La Inseguridad**. Buenos Aires. Paidós, 2008.
- ARMIJO, Leslie E. The BRIC's Countries (Brazil, Russia, India, and China) as Analytical Category: Mirage or Insight? **Asian Perspective**, vol. 31, n° 4, 2007, pp. 7-42
- ARON, Raymond. Que é uma Teoria das Relações Internacionais? In: **Estudos Políticos**. Brasília. UnB, 1980.
- ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. São Paulo. Ed. Unesp, 1996.
- ARRIGHI, G. e SILVER, B. **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial**. Rio de Janeiro. Editora UFRJ, 1999.
- AXELROD, R. **The Evolution of Cooperation**. London. Penguin Books, 1984.
- BAKKER, A. F. P. **International Financial Institutions**. Heerlen. Netherlands Open University, 1996.
- BARROS, J. R. Mendonça de e GOLDENSTEIN, Lídia. Economia Competitiva, Solução para a Vulnerabilidade. In: **O Brasil e o mundo**, vol. II. Rio de Janeiro. José Olympio Editora, 1998.
- BARTOLOZZI, Pedro Lozano. **Estructura y Dinamica de las Relaciones Internacionales**. Barcelona. Editorial Mitre, 1987.
- BAYLIS, J. e RENGGER N.J. Theories, Methods, and Dilemmas in World Politics. In: **Dilemmas of World Politics**. Oxford. Clarendon Press, 1992.
- BEDIN, Gilmar et alii. **Paradigmas das Relações Internacionais**. Ijuí. Editora Unijuí, 2000.
- BENNETT, P. G. M. Modelling Decisions in International Relations: Game Theory and Beyond. **Mershen International Studies Review**, pp 19-52. 1995.

BIBOW, Jorg. **Bretton Woods 2 is Dead, Long Live Bretton Woods 3?** Working Paper nº 597. Levy Economics Institute of Bard College. May 2010.

BIERSTEKER, T. J. O Triunfo da Economia Neoclássica no Mundo em Desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional. In: Rosenau, J. e Czempiel, E. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo. Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BIS. **77º Anual Report**. 2007. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2007e.htm>>. Acesso em 20jan2009.

BLANCHARD, J. e RIPSAN, N. Measuring Economic Interdependence : a geopolitical perspective. In **Geopolitics**, vol.1, issue 3, winter 1996, pp. 225-246.

BLOCK, F. **Los Orígenes del Desorden Económico Internacional**. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

BRAMS, Steven J. **Game Theory and Politics**. New York. Dover Publications, 2004.

BRIGAGÃO, C. (Org). **Estratégias de Negociações Internacionais**. Rio de Janeiro. Aeroplano Editora, 2001.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **El Gran Tablero Mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos**. Barcelona. Ediciones Paidós Ibérica, 1998.

BUENO, C. A Política Multilateral Brasileira. In: **O Desafio Internacional**. Brasília. Editora UnB, 1994.

BUENO DE MESQUITA, B. Domestic Politics and International Relations. **International Studies Quarterly**, 46, pp 1-9, 2002.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica. Um Estudo da Ordem na Política Mundial**. São Paulo. Editora UnB, IPRI, 2002.

BUZAN, B. The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. In: Ken Booth e Steve Smith. **International Relations Theory Today**. University Park. 1995.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise: 1919 – 1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais**. São Paulo. Editora UnB, IPRI, 2001.

CARVALHO, F. J. C. The Changing Role and Strategies of the IMF and the Perspectives for the Emerging Countries. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 20, nº 1 (77). Jan-Mar/2009.

CERVO, A. Relações Internacionais do Brasil. In: **O Desafio Internacional**. Brasília. Editora UnB, 1994.

CERVO, A. L. e BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília. Editora UnB, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia d desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo. Editora Unesp, 2003.

CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**. Malysia. Zed Books Ltd, 2004.

CHAVENEUX, C e PALAN, R. **Les Paradis Fiscaux**. Paris. Éditions La Decouverte, 2006.

CHUDNOVSKY, Daniel. Beyond Macroeconomic Stability in Latin America. In: **The New Globalism and Developing Countries**. Tokyo. United Nations University Press, 1997.

CORNETT, L. e CAPORASO, J.A. E, contudo, se Movimenta!: os interesses dos Estados e as forças sociais na comunidade europeia. In: Rosenau, J. e Czempiel, E. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo. Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

COX, R.W. Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory. In: Keohane, R. **Neorealism and its Critics**. New York. Columbia University Press, 1986.

CZEMPIEL, E.O. Governança e Democratização. In: Rosenau, J. e Czempiel, E. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo. Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

DEFARGES, Philippe Moreau. **Problemas Estratégicos Contemporâneos**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército Editora, 1999.

DEFARGES, Philippe Moreau. **Introdução à Geopolítica**. Lisboa. Gradiva, 2003.

DEFARGES, Philippe Moreau. Du G7 au G20: vers une multipolarité élargie. **Questions Internationales**. La Documentation Française, N° 43 mai-juin/2010

DIXIT, Avinash K. e NALEBUFF, Barry J. **Pensando Estrategicamente**. São Paulo. Atlas, 1994.

DOOLEY et al. **Living with Bretton Woods II**. Deutsch Bank global Markets research. September/2005.

DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF JR, Robert L. **Relações Internacionais: as teorias em Confronto**. Lisboa. Gradiva, 2003.

EICHENGREEN, Barry. **A Globalização do Capital: Uma História do sistema Monetário Internacional**. Lisboa. Bizâncio, 1999.

EICHENGREEN, B. **The Blind Men and the Elephant**. Issues in Economic Policy. 2006.

EICHENGREEN, B. A Blueprint for IMF Reform: More than just a Lender. **International Finance** 10:2, 2007: pp. 153–175

EICHENGREEN, B. **Lessons of the Crisis for Emerging Markets**. ADBI Working Paper Series, n° 179, December 2009.

EICHENGREEN, B. The Dollar Dilemma: the world's top currency faces competition. **Foreign Affairs** 88 n° 5 53-68. 2009.

EICHENGREEN, B. e JAMES, H. Monetary and Financial Reform in Two Eras of Globalization. **National Bureau of Economic Research**. University of Chicago Press, Jan-2003.

EICHENGREEN, B. e Park, Y. **Global Imbalances: implications for emerging Asia and Latin America**. 2006.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimento Econômico e Distribuição de Renda. In: SALVO, M e PORTO JR, S. **Uma Nova Relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC, 2004, v. 1, p. 269-292.

FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo Global**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 2008.

G20. **The G-20 Toronto Summit Declaration**. June 26-27, 2010. Disponível em: <<http://www.g20.org>>. Acesso em 27set2010.

GABAS, J. e LOSCH, B. La Fabrique en Trompe-l'oeil de l'Emergence. In : **L'Enjeu Mondial : les pays émergents**. Paris. Presse de SciencesPo, 2008, pp 25-40.

GARNETT, John C. States, State-Centric Perspectives, and Interdependence Theory. In: **Dilemmas of World Politics**. Oxford. Clarendon Press, 1992.

GIBBONS, Robert. **Game Theory for Applied Economists**. New Jersey. Princeton University Press, 1993.

GILPIN, R. **U.S. Power and the Multinational Corporation**. New York. Basic Books, 1975.

GILPIN, R. **War and Change in World Politics**. Cambridge. Cambridge University Press, 1981.

GILPIN, R. **Global Political Economy: understanding the international economic order**. Princeton. Princeton University Press, 2001.

GOLDMAN SACHS. **Dreaming with BRICs: the path to 2050**. Global Economics Paper n° 99. 2003.

GONÇALVES, R. et al. **A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro. Editora Campus, 1998.

GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 2002.

GREMAUD, A et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo. Editora Atlas, 1999.

GREENSPAN, Alan. **Currency Reserves and Debt**. Washington, DC. Remarks to the World Bank Conference on Recent Trends in Reserve Management, 1999.

GREENWALD, B. e STIGLITZ, J. Towards a New Global Reserve System. In: **The Future Global Reserve System – an Asian Perspective**. Asian Development Bank Institute. Jun-2010. Disponível em: <<http://aric.adb.org/grs/papers/Stiglitz>>. Acesso em 27set2010.

GREENWALD, B. e STIGLITZ, J. A Modest Proposal for International Monetary Reform. In: **Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis**. New York. Oxford University Press, 2010.

GRIECO, Joseph M. Anarchy and the Limits of Cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. Washington. **International Organization** 42, 3, Summer 1998.

GRIFFITHS, M. **50 Grandes Estrategistas das Relações Internacionais**. São Paulo. Contexto, 2004.

GRJEBINE, A. Quel Rôle pour la Chine dans la Quête de la Stabilité Économique Mondiale? **Problèmes Économiques**. Bimensuel n° 2.981, 28 octobre 2009, pp. 16-20.

GUIDOTTI, Pablo. **Remarks at a G3 Seminar at Bonn**. unpublished transcript. 1999.

GUILLAUMIN, C e PLIHON, D. Les Transformations du Système Monétaire International. In: **Question Internationales**, n° 34 nov-dec 2008, pp. 6-18.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre. Editora da Universidade – UFRGS, 1999.

HAWKSWORTH, John. **The World in 2050: how big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?** PricewaterhouseCoopers, march 2006. Disponível em: <http://www.pwc.com>. Acesso em 22nov2009.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. **Globalização em Questão**. Petrópolis. Editora Vozes, 1998.

HOCHRAICH, Diana. **Pourquoi l'Inde et la Chine ne Domineront pas le Monde de Demain**. Paris. Ellipses Édition, 2007.

HOLSTI, K.J. Governança sem Governo: a poliarquia na política internacional europeia do século XIX. In: Rosenau, J. e Czempiel, E. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo. Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

IMBER, Mark. International Organizations. In: **Dilemmas of World Politics**. Oxford. Clarendon Press, 1992.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2005). **The Managing Director's Report on the Fund's Medium-Term Strategy**. Disponível em: <<http://www.imf.org>>. Acesso em 15set2009.

ISARD, Peter. **Globalization and the International Financial System**. Cambridge. University Press, 2005.

JACQUET, P. Équilibre des Puissances ou Gouvernance Mondiale? **Questions Internationales**. Paris. La Documentation Française, N° 43 mai-juin/2010.

KATSELI, Louka T. Investment, Trade and International Competitiveness. In: **The New Globalism and Developing Countries**. Tokyo. United Nations University Press, 1997.

KEYNES. J.M. **As Conseqüências Econômicas da Paz**. São Paulo. Editora UnB, IPRI, 2002.

KEOHANE, R. O. **After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. New Jersey. Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly** 32. 1988.

KEOHANE, R. O. **International Institutions and State Power**. Boulder. Westview Press, 1989.

KEOHANE, R. O. e NYE JR, J. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge. Cambridge University Press, 1971.

KEOHANE, R. O. e NYE JR, J. **Power and Interdependence**. *Survival*, 15:4. 158-165. The Center for International Affairs, Harvard University. 1973.

KEOHANE, R.O e NYE JR, J. **Power and Interdependence**. Longman. 3ª ed. 2001.

KINDLEBERGER, C. **American Business Abroad**. New Haven. Yale University Press, 1969.

KINDLEBERGER, C. **Power and Money: the economics of international politics and the politics of international economics**. Basic Books, 1970.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro. Francisco Alves Editora, 1999.

KLOTZE, M.C. et al. **Finanças Internacionais**. Rio de Janeiro. Editora Saraiva, 2007.

KRASNER, S. Transforming International Regimes: What the third World wants and why. **International Studies Quarterly**, n° 25. Março de 1981.

KRASNER, S. Realism, Imperialism and Democracy. **Political Theory** vol.20, n° 1. Sage Publications, 1992.

KRASNER, S. **Sovereignty**. New Jersey. Princeton University Press, 1999.

KRUGMAN, P. **Crises Monetárias**. São Paulo. Makron Books, 2001.

KRUGMAN, Paul e OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional – Teoria e Política**. São Paulo. Makron Books, 2001.

LAFARGUE, F. La Chine Sera-t-elle L’Hyperpuissance du XXI siècle? In: **Problèmes Économiques**. Bimensuel n° 2.981, 28 octobre 2009, pp.31-35.

LANJOUW, G.J. **International Trade Institutions**. Heerlen.Netherlands Open University, 1995.

LALL, Sanjaya. Investment Technology and International Competitiveness. In: **The New Globalism and Developing Countries**. Tokyo. United Nations University Press, 1997.

LAMPREIA, Luiz F. As Perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa Brasileira. In: **O Brasil e o mundo**, vol. I. Rio de Janeiro. José Olympio Editora, 1998.

LANDAU, Alice. **Les Négociations Économiques Internationales: stratégies et pouvoir**. Bruxelas. Bruylant, 1990.

LANDAU, A. **Conflits et Cooperation dans les Relations Economiques Internationales**. Bruylant, 1996.

LAWRENCE, R.Z. The World Trade and Investment System and Developing Countries. In: **The New Globalism and Developing Countries**. Tokyo. United Nations University Press, 1997.

LOZARDO, Ernesto. **Globalização: a certeza imprevisível das nações**. São Paulo. Editora do Autor, 2007.

MAC KENZIE, D. Comment Fonctionne un Hedge Fund? **Problèmes Économiques**. Bimensuel n° 2.987, 20 janvier 2010, pp. 32-37.

MADDOCK, Rowland. The Global Political Economy. In: **Dilemmas of World Politics**. Oxford. Clarendon Press, 1992.

MAGNOLI, Demétrio. **Relações Internacionais: teoria e história**. São Paulo. Editora Saraiva, 2004.

MARTINS, Luciano. A Condição de País Emergente no Contexto da Globalização. In: **O Brasil e o mundo**, vol. I. Rio de Janeiro. José Olympio Editora, 1998.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização, Regionalism e Ordem Internacional. Brasília. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 42, n° 1. Jan-Jun 1999.

MEARSHEIMER, J.J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, v. 19, n° 3, inverno de 1994-5.

MESQUITA, Bruce B. de. Domestic Politics and International Relations. **International Studies Quaterly** 46. 2002.

- MILNER, Helen V. Globalization, Development, and International Institutions: Normative and Positive Perspectives. **Perspectives on Politics**. Princeton, v.3, n°4, p. 1-58, sept 2005.
- MITRANY, D. A Working Peace System. London. **Royal Institute of International Affairs**, 1943.
- MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics. **International Organization** nr 51. Autumn 1997, pp 513-53.
- MORGENTHAU, H. **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília. EdUnB/IPRI, 2003.
- MUNOZ, Heraldo. **A Nova Política Internacional**. São Paulo. Editora Alfa-Omega, 1996.
- NYE JR, Joseph S. **O Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo. Editora Unesp, 2002.
- NYE JR. Joseph S. **Comprender os Conflitos Internacionais: uma introdução à teoria e à História**. Lisboa. Gradiva, 2002.
- OCAMPO, José Antonio. **La Reforma del Sistema Financiero Internacional: un debate en marcha**. Santiago. CEPAL, 1999.
- OCAMPO, J.A. Special Drawing Rights and the Reform of the Global Reserve System, in Jomo K.S. (ed.), **Reforming the International Financial System for Development**, G24, Washington, DC. 2009.
- ORGANSKI, A.F.K. **World Politics**. New York. Knopf, 1968.
- PALLEY, T. **The Fallacy of the Revised Bretton Woods Hypothesis: Why Today's System is Unsustainable and Suggestions for a Replacement**. February/2006.
- PARSONS, T. The Distribution of Power in American Society. In: **Structure and Process in Modern Societies**. New York. Free Press, 1960.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**. Petrópolis. Editora Vozes, 2004.
- PLIHON, Dominique. Capitalisme et Finance Mondialisés: peut-on les regulier? La Documentation Française. Paris. **Les Cahiers Français**, n° 347, novembre-décembre 2008.
- POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2000.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Banking in 2050: How Big Will the Emerging Markets get?** Disponível em: <<http://www.pwc.com/gx/en/banking-capital-markets/banking-in-2050-how-big-will-emerging-markets-get.jhtml>>. Acesso em 10jan2010.
- PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. **International Organization** 42, 3 Summer 1988.

REISEN, Helmut. Vers un Nouveau Système de Monnaie de Réserve? **L'Observateur**, OCDE, n° 274, octobre 2009, p. 25-27.

REISEN, Helmut. Towards a new reserve currency system? **OECD Observer**. N° 274, Outubro de 2009. Disponível em: <<http://oecdobserver.org/news/printpage.php/aid/3075>>. Acesso em 05out2010.

RESENDE, A. L. **Além da Crise: macro desequilíbrio, credibilidade e moeda-reserva**. IEPE/CDG, abril/2009. Disponível em: <<http://www.oeb.org.br/ADM/depoimentos/public/meus.../Alemdacrise.pdf>>. Acesso em 27set2010.

RIBEIRO, José Felix. O Dólar no Centro de um Sistema Bretton Woods II? **Informação Internacional**. 2005.

RICUPERO, R. **O Brasil e o Dilema da Globalização**. São Paulo. Editora SENAC, 2001.

RICUPERO, R. **A Alca**. São Paulo. Publifolha, 2003.

ROSECRANCE, R. **The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in Modern World**. New York. Basic, 1986.

ROSECRANCE, R. International Theory Revisited. **International Organization**, n° 35. Outono de 1981.

ROSECRANCE, R. e STEIN, A. Interdependence: Mith or Reality? **World Politics**, XXVI, vol 1. Outubro de 1973.

ROSENAU, J. Global Changes and Theoretical Challenges: toward postinternational politics for the 1990's. In: Czempiel e Rosenau. **Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990's**. Toronto. Lexington Books, 1989.

ROSENAU, J. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: Rosenau, J. e CZEMPIEL, E. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo. Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROUBINI, N. e SETSER, B. **Will the Bretton Woods 2 Regime Unravel Soon? The Risk of a hard Landing in 2005-2006**. February/2005.

ROUQUIÉ, Alain. Le Brésil, un État Sud-américain Parmi les Grands? In : **L'Enjeu Mondial : les pays émergents**. Paris. Presse de SciencesPo, 2008, pp 105-116.

SALVO, M. O Brasil no Mundo Atual: uma resenha. In: SALVO, Mauro e PORTO JR, Sabino. **Uma Nova relação entre estado, sociedade e economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC, 2004.

SALVO, M. A Teoria dos Jogos e as Negociações da ALCA. **Revista Análise**. Vol. 18, n° 1. Porto Alegre. Edipucrs, 2007.

SANTOS, Milton. **Por Uma Outra Globalização**. São Paulo. Record, 2001.

SARFATI, G. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo. Editora Saraiva, 2005.

SAVIGEAR, Peter. The United States: Superpower in Decline? In: **Dilemmas of World Politics**. Oxford. Clarendon Press, 1992.

SCHOTTER, A. **The Economic Theory of Social Institutions**. New York. Cambridge University Press, 1981.

SEITENFUS, Ricardo. **Para uma Nova Política Externa Brasileira**. Porto Alegre. Livraria do advogado editora, 1994.

SEITENFUS, R. e VENTURA, D. **Introdução ao Direito Internacional Público**. Porto Alegre. Livraria do advogado editora, 1999.

SHUBIK, Martin. **Teoria de Jogos em las Ciências Sociales: Conceptos y Soluciones**. México. Fondo de Cultura Econômica, 1996.

SIROËN, Jean-Marc. Quels Seront les Changements pour l'Europe? In : **L'Enjeu Mondial : les pays émergents**. Paris. Presse de SciencesPo, 2008, pp 199-207.

SNIDAL, Duncan. Coordination versus Prisoner's Dilemma. **American Political Science Review**. 1985.

SNIDAL, Duncan. Relative Gains and the Patterns of International Cooperation. **American Political Science Review** 85, nº 3, 1991.

SOROS, George. **Globalização**. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2003.

SPRUYT, H. The Sovereignty State and its Competitors: an analysis of systems change. Princeton. **Princeton University Press**, 1994.

STEIL, Benn and LITAN, Robert E. **Financial Statecraft: the role of financial markets in American foreign policy**. The Council on Foreign Relations/Brookings Institutions Book, 2006.

STIGLITZ, J. More Instruments and Broader Goals: moving toward the Post-Washington Consensus. **Revista de Economia Política**, vol. 19 nº 1 (73), jan-mar/1999.

STIGLITZ, J. **A Globalização e seus Malefícios**. São Paulo. Editora Futura, 2002.

STRANGE, S. Cave ! Hic Dragones. **International Organization Review**. 1982.

STRANGE, S. **States and Markets: an introduction to international political economy**. London. Printer, 1988.

STRANGE, S. The Retreat of the State: the diffusion of power in the world economy. Cambridge. **Cambridge University Press**, 1996.

STRANGE, S. **Dinero Loco**. Buenos Aires. Ediciones Paidós, 1999.

STRATEGIC SURVEY 2010. The Annual Review of World Affairs. **The International Institute for Strategic Studies**. Online Publication: 09 September 2010. Disponível em: <<http://iiss.org/publications/strategic-survey-2010>>. Acesso em 23set2010.

TRIFFIN, R. **Gold and the Dollar Crisis**. Yale. Yale University Press, 1961.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos**. São Paulo. Edusp, 1998.

UNCTAD. **Trade and Development Report**, 2007. Disponível em: <[http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007_en.pdf)>. Acesso em 03mar2010.

UNITED NATIONS. **Report of the Commission of Experts convened of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System** (Stiglitz Commission). New York. United Nations, 2009

VELLOSO, J.P.R. A Crise Mundial e o Grande Ciclo Brasileiro de Transformação no Final do Século. In: **O Brasil e o mundo**, vol. II. Rio de Janeiro. José Olympio Editora, 1998.

VELLOSO, J. P. R. Um País em Transformação - criando uma economia internacionalmente competitiva. In: **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro. José Olympio, 1997.

VERNON, Raymond. **Sovereignty at Bay**. New York. Basic Books, 1971.

VIGEVANI, T. e MARIANO, M. P. **Alca: o gigante e os anões**. São Paulo. Editora Senac, 2003.

VIOLA, E e LEIS, H. R. **Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado: desafios de Brasil e Argentina**. Florianópolis. Ed. Insular, 2007

WALTZ N. Keneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa. Gradiva, 2002.

WRIGHT, Quincy. **The Study of International Relations**. Appleton-Century-Crofts, 1955.

YOUNG, O.R. A Eficácia das Instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: Rosenau, J. e Czempiel, E. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo. Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ZACHER, M. W. Os Pilares em Ruína do Templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional. In: Rosenau, J. e Czempiel, E. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo. Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ZHOU, Xiaochuan (2009). **Reform the International Monetary System**. People's Bank of China, Beijing. Disponível em: <<http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&ID=178>>. Acesso em 12abr2010.