



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GABRIEL SANDINO DE CASTRO

**A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO GUERRA DE POSIÇÃO: A
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL E O G20
FINANCEIRO**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GABRIEL SANDINO DE CASTRO

**A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO GUERRA DE POSIÇÃO:
A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL E O G20
FINANCEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Mestrado acadêmico - da Universidade Federal de Uberlândia. Linha de pesquisa: Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp

Uberlândia
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

C355p
2017

Castro, Gabriel Sandino de, 1993-
A política externa enquanto guerra de posição : a inserção
internacional do Brasil e o G20 financeiro / Gabriel Sandino de Castro. -
2017.
123 f. : il.

Orientador: José Rubens Damas Garlipp.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2017.3>
Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais - Teses. 2. Política econômica - Teses. 3.
Poder (Ciências sociais) - Teses. I. Garlipp, José Rubens Damas. II.
Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

GABRIEL SANDINO DE CASTRO

**A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO GUERRA DE POSIÇÃO:
A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL E O G20
FINANCEIRO**

Dissertação apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia como requisito à obtenção do título de mestre em Relações Internacionais.

Uberlândia, 12/06/2017

Banca examinadora:

Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp
UFU/ Orientador

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça
UFU

Prof.Dr. Marcelo Milan
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Deixo registrado os meus sinceros agradecimentos aos membros do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia pela oportunidade em realizar o mestrado acadêmico, etapa importantíssima da minha vida. Não obstante, agradeço em especial os docentes da linha de pesquisa em Economia Política Internacional, Prof. Filipe Mendonça e Prof. Niemeyer Almeida Filho.

Não poderia deixar de lembrar as considerações iniciais dos Professores Hermes Moreira Júnior e Altamir Fernandes acerca do então projeto de dissertação. Sem eles, dificilmente eu teria conseguido ingressar no Programa. Nas considerações finais, por sua vez, recordo aqui o papel do Prof. Marcelo Milan nessa empreitada. Minha gratidão ao Prof. Júnior Antoniassi por acreditar em minha capacidade e no meu trabalho na reta final do meu caminho no mestrado.

Deixo também o meu muito obrigado ao meu orientador, Prof. José Rubens Garlipp, por acreditar na viabilidade do projeto. Tive a oportunidade em ser o seu orientando e aluno em sala de aula. Um grande mestre para toda a vida!

Agradeço aos amigos que fiz ao longo desse caminho, especialmente o Márcio José, Laurindo Ribeiro, Pedro Angoti, Davi Demuner e o Mateus Rocha. Registro também a importância da Fernanda Oliveira – a Felinha – que, por mais distante que esteja sempre estará em meu coração.

Muito obrigado por toda a minha família que me apoiou todo esse tempo. Correndo o risco da injustiça em deixar de citar alguém, manterei aqui apenas o meu pai, João Bosco de Castro Borges, a minha mãe, Silene Caetano Gonçalves Borges e o meu irmão, Ernesto Martí de Castro. Por fim, dedico a presente dissertação ao meu tio Rogério de Castro Borges - *in memorian* - que nos deixou antes da reta final, porém estará sempre em espírito conosco.

Novamente, obrigado a todos!

Gabriel Sandino de Castro

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo examinar a atuação do Brasil no G20 financeiro. Com a crise de 2008, o G20 tornou-se o Fórum mais importante para as discussões em economia política global, além da participação dos países emergentes em questões centrais do desenvolvimento da economia mundial. Em suma, argumentamos que seja possível interpretar a atuação do Brasil no G20 como uma tentativa de desenvolver uma Guerra de Posição, conceito este oriundo do pensamento de Antonio Gramsci. Ao resgatar este conceito para a economia política global, a atuação do Brasil no G20 financeiro pode ser vista - salvo alguns aspectos - como uma tentativa do governo brasileiro de ampliar o seu poder dissuasório, considerando os arranjos de constrangimentos econômicos mundiais e as dificuldades estruturas da economia brasileira. Neste sentido, trazemos a Guerra de Posição como uma interpretação da estratégia do governo brasileiro de elevar a importância do Brasil no cenário econômico mundial. Com efeito, o presente trabalho visa identificar os instrumentos para a inserção soberana do Brasil no G20 e apontar mecanismos utilizados pelo governo brasileiro para a expansão de sua influência e aumento do poder dissuasório.

Palavras- Chave: Guerra de Posição. G20 financeiro. Inserção Internacional Soberana. Estruturas Hegemônicas de Poder.

ABSTRACT

The purpose of this master dissertation is to examine Brazil's performance in the financial G20. With the 2008 crisis, the G20 has become the most important forum for discussions in global political economy, as well as the participation of emerging countries in key issues in the development of the world economy. In short, we argue that it is possible to interpret Brazil's performance in the G20 as an attempt to develop a War of Position, a concept that originated in the thought of Antonio Gramsci. By rescuing this concept for the global political economy, Brazil's role in the financial G20 can be seen - except for some aspects - as an attempt by the Brazilian government to widen its deterrent power, considering the arrangements of world economic constraints and the difficulties structures of the economy Brazilian. In this sense, we bring the War of Position as an interpretation of the strategy of the Brazilian government to raise the importance of Brazil in the world economic scenario. In fact, the present work aims to identify the instruments for Brazil's sovereign insertion in the G20 and to point out mechanisms used by the Brazilian government to expand its influence and increase dissuasive power.

Keywords: Position Warfare. G20 financial. Sober International Insertion. Hegemonic Structures of Power.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO I - AS BASES MATERIAIS DA ECONOMIA POLÍTICA DO SISTEMA INTERNACIONAL	
1.1. A arquitetura do sistema internacional: as estruturas hegemônicas de poder	12
1.2. Hegemonia e ordem mundial.....	22
1.3 O mundo pós- Bretton Woods: os arranjos de constrangimentos econômicos do capitalismo contemporâneo	31
CAPÍTULO II- AS BASES ORGANIZACIONAIS DA ECONOMIA POLÍTICA DO SISTEMA INTERNACIONAL: O CASO DO G20 FINANCEIRO	
21. As metamorfoses da governança econômica global: do sistema G7/G8 ao G20 financeiro	38
22. A crise financeira estadunidense de 2008 e as condições para a emergência do resto	45
23. O G20 financeiro: origem e desenvolvimento	49
CAPÍTULO III- A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL: PRAGMATISMO, AUTONOMIA E MULTILATERALISMO	
3.3. A economia política do subdesenvolvimento: uma breve análise do modelo brasileiro.....	59
3.4. Uma política externa independente? A construção de um conceito.....	69
3.5. A política externa como projeto: aspectos teóricos da construção da diplomacia brasileira nos governos Lula	82
CAPÍTULO IV- O G20 FINANCEIRO E O BRASIL NO SISTEMA MUNDIAL CONTEMPORÂNEO	
4.1. A política externa na prática: características e inserção internacional do Brasil nos governos Lula	90
4.2. O Brasil nas reuniões do G20 financeiro: repensando o conceito de Guerra de Posição.....	95
4.3. Guerra de Posição e Contra- hegemonia: os novos arranjos para a reforma da arquitetura financeira global	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 107	
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICA..... 110	

INTRODUÇÃO

Após o fim da 2^a Guerra Mundial, a comunidade internacional viu a necessidade de mecanismos que regulassem as relações internacionais. Dessa forma, as estruturas hegemônicas de poder, sob a liderança dos EUA, instituíram um duplo sistema de regulação internacional. De um lado - abarcando os níveis de segurança e política - as Organizações das Nações Unidas, por outro - no âmbito econômico e financeiro - o Sistema de *Bretton Woods*, conferido aos países capitalistas. Na verdade, tais os arranjos forjados, nesse último, foi produto da iniciativa em disciplinar o sistema financeiro, firmando a paridade ouro/dólar e formalizando uma estrutura de governança econômica global reforçada pelas figuras do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Assim, o objetivo do duplo sistema de regulação internacional era manter uma coesão entre as classes dominantes dos países centrais, com mecanismos de solução de conflitos entre os países envolvidos. Além disso, garantir a hierarquia do sistema internacional sob a liderança dos EUA e a subordinação dos países periféricos e semiperiféricos (SHUTTE, 2014).

Essa ordenação do sistema mundial acabou por estabelecer as regras e normas internacionais, cooptando a burguesia dos países periféricos para se ajustarem a suas normas, que satisfazem, em última instância, aos interesses dos Estados Centrais (COX, 2002). Isso contribuiu para que os EUA tivessem sucesso na expansão do seu capital, conservando a supremacia do dólar e, posteriormente, sem o lastro do ouro. Com efeito, com a crescente internacionalização da economia e o surgimento de dificuldades provocadas pela livre flutuação do câmbio tornou-se notória a necessidade da instituição de “fóruns para regular a integração entre as principais economias capitalistas avançadas, de caráter informal, excludente e eficaz” (CARVALHO, 2012, p. 18). Assim, no início dos anos 1970, os Estados já compreendiam a importância de elaborar novas formas de interação alternativas com as instituições formais como o FMI e o Banco Mundial. A crise do petróleo em 1973 acelerou a realização destes anseios, por isso, em 1976, formou-se o G7, composto por EUA, Canadá, França, Grã Bretanha, Alemanha, Itália e Japão. Este, por sua vez, contava com as sete maiores economias industrializadas do planeta. Em 1997 o G7 inclui a Rússia, tornando-se G8.

O fim do século XX foi um período bastante conturbado nas relações

internacionais. Com o fim da guerra fria, novas agendas ganharam destaque no cenário mundial e o sistema capitalista torna-se o único sistema econômico global, embora a guerra fria tenha sido palco de um enfrentamento de poder que tinha como um dos grandes objetivos a disputa entre sistemas econômicos divergentes. Do lado capitalista, liderado pelos EUA e do lado socialista, pela URSS. Nesta época, a maior parte dos países do hemisfério ocidental tinha os soviéticos como inimigos em comum. Isto permitiu aos EUA criar um sistema de alianças que fornecesse a eles poder tanto no âmbito político-militar quanto no econômico-financeiro. Com o declínio da URSS, este sistema de alianças passa por uma crise, uma vez que o inimigo em comum foi derrotado. O capitalismo - ao se tornar o único sistema econômico em âmbito mundial - universaliza a doutrina neoliberal, até então ocidental, e estabelece novas conduções para as relações econômicas internacionais. Daí, a globalização se constitui como uma nova etapa do capitalismo, marcada pela competitividade, pela supremacia dos organismos financeiros globais, do capital financeiro e do ideário neoliberal de Estado e pela inserção internacional.

Com as sucessivas crises financeiras como a do México (1994), da Rússia, Argentina e Brasil (1999), foi discutido que o G7 não conseguiria mais unificar as discussões a respeito de economia política global apenas em um grupo restrito de países. A crise asiática (1997/1998) foi peça chave para a instituição de outro fórum que levasse em conta a participação das economias emergentes. Daí, em 1999, criou-se o G20 financeiro¹, composto pelos países do G8 mais Brasil, China, África do Sul, Arábia Saudita, Turquia, Indonésia, Austrália, Coreia do Sul, Índia, Argentina, México e países membros da União Europeia. No entanto, as definições das diretrizes ainda permeavam no âmbito do G7/8, que se utilizava do G20 para educar os países de economias emergentes nas boas práticas (SHUTTE, 2014, p.139). Em outros termos, apesar de uma conquista na incorporação dos países emergentes nas discussões em economia política global, as movimentações giravam em torno dos países centrais colocando, assim, os demais Estados em segundo plano. Ou seja, a importância do G20 era mais em discurso que necessariamente na prática. Com a crise financeira de 2008, as fragilidades da governança mundial no âmbito econômico ficaram ainda mais evidentes.

¹ Há uma existência de outro G20. Este, por sua vez, surgiu em 2003 na OMC, frente aos subsídios agrícolas da UE e EUA.

Os organismos financeiros e o próprio G7/8 já não apresentavam a mesma confiança para elaborar respostas rápidas para conter a crise e minimizar seus efeitos. Neste contexto, foi dado um novo impulso ao G20, em larga medida pelas mesmas razões que levaram à sua criação: a necessidade de incorporação do "resto" tendo em vista a tentativa de construção de uma saída da crise (AMSDEN, 2001). Nesse caso, o G20 reconfigura-se em termos mais robustos, passando a ocorrer, além da reunião de ministros de finanças, também uma reunião dos líderes de tais países (RAMOS, 2011, p.54). Assim, em novembro de 2008, o G20 realizou sua primeira Cúpula em Washington, reunindo Presidentes e Primeiros Ministros.

Nos anos seguintes, o G20 realizou as cúpulas na Grã Bretanha (2009), no Canadá e na Coreia do Sul (2010), na França (2011), no México (2012), na Rússia (2013), na Austrália (2014), na Turquia (2015), China (2016) e Alemanha (2017). A criação das Cúpulas do G20 constitui, então, o reconhecimento, pelas economias industrializadas, de que a coordenação econômica internacional passa necessariamente, e de forma crescente, pela participação das economias em desenvolvimento (VIANA e CINTRA, 2010, p.16). Portanto, com a crise global de 2008, o G20 financeiro torna-se o principal fórum de discussões sobre governança global no âmbito econômico e, ademais, com a participação efetiva das economias emergentes e não mais como espectadores dos debates de economia política global.

Destarte, o G20 financeiro, devido à crise, conferiu maior grau de importância às posições dos países periféricos, comparado ao período pré-crise. Em algumas situações, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva mostrou descontentamento ao ser, por exemplo, convidado para tomar um café e ouvir as conclusões das reuniões do G7/8 (SHUTTE, 2014). “Certa vez, Lula disse, a respeito da crise econômica de 2008, a Gordon Brown que ‘banqueiros brancos de olhos azuis’ deveriam ser culpados pela crise que agora afetava principalmente os povos negros e indígenas” (RENNKAMP, 2012, p.165). Em suma, o Brasil enxergou no G20 uma oportunidade para garantir influência e protagonismo nas discussões globais, principalmente no âmbito da economia mundial.

Já em 2008, o governo brasileiro evidenciou que o G7/8 não correspondia mais às necessidades do sistema financeiro internacional em superar a crise e que, portanto, era necessário que este fosse substituído pelo G20. Neste sentido, o governo brasileiro buscou a inserção internacional soberana no fórum multilateral do G20. No

entanto, quais são os mecanismos que garantem esta inserção internacional soberana?

Levando em consideração o discurso do governo brasileiro, a presente pesquisa busca identificar quais são os instrumentos construídos para o protagonismo e poder dissuasório do Brasil no Fórum de Governança Global como o G20. No caso da atuação brasileira no G20, partimos da hipótese de que a busca pelo protagonismo do Brasil no cenário mundial fundamenta-se na Guerra de Posição. Na verdade, o governo brasileiro, ao buscar a inserção internacional soberana, tem em vista o aumento do seu poder dissuasório. Assim, é possível apreender a Guerra de Posição enquanto uma estratégia de garantir maior protagonismo no cenário econômico mundial. Apesar de Gramsci pensar a Guerra de Posição como um meio para se chegar à revolução (fim), a presente dissertação rejeita o caráter revolucionário da política externa brasileira, conferindo a ideia de Guerra de Posição enquanto processo para alçar melhores posições na governança econômica mundial.

A importância deste trabalho deve-se à necessidade em compreender a atuação do Brasil em fóruns multilaterais, e, no caso do tema proposto, o G20 financeiro. Devido ao aumento da importância do grupo a partir de 2008, é evidente a preocupação do Brasil em desenvolver estratégias e formas de inserção internacional para esta nova agenda econômica internacional. Em resumo, nosso objetivo principal é examinar a inserção internacional do Brasil via G20 financeiro e levantar os elementos que corroboram a análise da política externa brasileira enquanto Guerra de Posição. No tocante aos objetivos específicos, analisaremos os condicionantes - internos e externos - que limita e/ou amplia o poder dissuasório do Brasil na governança econômica mundial. Em suma, a presente dissertação desenvolveu-se em quatro capítulos.

No primeiro, examinaremos as bases materiais da economia política do sistema internacional, ou seja, trataremos dos arranjos de constrangimentos nos quais o Brasil está inserido. Destarte, partiremos da perspectiva de Samuel Pinheiro Guimarães com a sua interpretação do sistema internacional como espaço de desdobramentos das estruturas hegemônicas de poder. Por conseguinte, analisaremos o papel dos EUA – principal ator destas estruturas – considerando a análise de Maria da Conceição Tavares acerca da hegemonia enquanto instrumento de perpetuação e manutenção da liderança nas estruturas hegemônicas de poder. Por fim, discutiremos

o cenário mundial contemporâneo, marcado pelo fim do sistema de *Bretton Woods* e da supremacia das finanças no capitalismo atual.

No segundo capítulo, trataremos das bases organizacionais da economia política do sistema internacional. Em outros termos, examinaremos de que forma tais arranjos de constrangimentos são construídos. Neste caso optamos pela discussão acerca da governança econômica global, tendo o G20 financeiro como ambiente de atuação do Brasil. Desta maneira, observamos as metamorfoses desta governança que – até ao final do século passado – tinha, no G7/8, a elaboração das principais diretrizes da economia política internacional.

A partir da crise financeira mundial em 2008, analisaremos o novo ordenamento desta governança econômica, agora sendo o G20 financeiro como o principal fórum multilateral. No terceiro capítulo, examinaremos o Brasil a partir dos condicionantes internos, começando pela história da economia brasileira dependente e seus desafios recentes. Posteriormente, havemos de inserir o estudo da arquitetura da política exterior independente do Brasil e os reflexos da mesma na composição do projeto de política externa nos governos Lula. Nosso interesse, nessa seção, é apreender os principais elementos da política externa lulista.

No quarto e último capítulo, examinaremos a forma como foi forjada a política exterior nos governos Lula, ou seja, uma análise da diplomacia dos primeiros governos do Partido dos Trabalhadores na prática. Posteriormente, observaremos a atuação do Brasil no G20 financeiro, especialmente nos primeiros anos após o fortalecimento do grupo no fim dos anos 2000.

Por fim, reconhecemos os desafios e obstáculos da ampliação do poder dissuasório do governo brasileiro na governança econômica mundial, tanto do ponto de vista do contexto internacional quanto da regressão da economia política brasileira a partir de 2015.

CAPÍTULO I - AS BASES MATERIAIS DA ECONOMIA POLÍTICA DO SISTEMA INTERNACIONAL

1.1. A arquitetura do sistema internacional: as estruturas hegemônicas de poder.

Nesta seção, examinaremos o sistema mundial a partir da contribuição teórica do diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães. O autor, em sua produção intelectual, examinou os comportamentos dos atores internacionais e as relações de poder que se estabelecem no cenário global. Neste sentido, Pinheiro Guimarães conclui que o sistema mundial tem sua dinâmica específica, e o denomina “estruturas hegemônicas de poder”. Esse termo, como escreve o referido pensador, é mais adequado para tratar das múltiplas dinâmicas e fenômenos do sistema internacional, pois engloba “Estados, os blocos de Estados, os organismos regionais e mundiais, as megaempresas e as ONGs, as legislações nacionais, acordos internacionais” (GUIMARÃES, 2013, p.12) e outros participantes que influenciam na dinâmica das relações internacionais. Na verdade, o embaixador brasileiro considera os Estados como os principais atores na esfera mundial².

As estruturas hegemônicas de poder originaram-se na formação dos Estados nacionais juntamente com as expansões econômicas na Europa. Não existe um único acontecimento particular para o surgimento dessas estruturas, mas uma série de episódios que vem ocorrendo desde o século XV³. Também é verdade que as

² Apesar de conferir aos Estados a centralidade das estruturas hegemônicas de poder, não é possível afirmar que o embaixador brasileiro parte da vertente Realista das Relações Internacionais. Dentro destes Estados, Samuel Pinheiro Guimarães identifica as relações de classe, ou seja, para o autor há uma classe hegemônica que “foram criando e aperfeiçoando ideologias, normas, instituições, organismos, agências para disciplinar as relações sociais e de produção entre os diferentes grupos” (GUIMARÃES, 2013, p.18). Portanto, Samuel Pinheiro Guimarães define o Estado como o “conjunto de normas e de instituições, criado pelas classes hegemônicas e “aceito” pelas demais classes, que disciplinam as relações sociais de toda ordem – econômicas, políticas, sociais, religiosas, militares – e que detêm em seus territórios o monopólio legal do uso da força para elaborar e fazer cumprir normas e dirimir conflitos” (GUIMARÃES, 2013, p.23)

³ Samuel Pinheiro Guimarães destaca alguns importantes processos que propiciaram o surgimento das estruturas hegemônicas de poder, “Na Espanha, com a conquista de Granada e a expansão dos Mouros (1492); na França com o fim da Guerra dos Cem Anos (1453), a expulsão dos ingleses e a criação, por Henrique IV, do Estado unitário e, na Inglaterra, a partir da rainha Elizabeth II (1558-1603). A expansão europeia se acelera com o ciclo de descobertas, após a queda de Constantinopla (1453) que força a busca de rota marítima para o oriente e a decorrente expansão mercantil e acumulação de riqueza com a

estrutura hegemônicas passam por metamorfoses, ou seja, o cenário mundial contemporâneo é contemplado por uma comunidade seleta de atores que não necessariamente foram os Estados pioneiros.

O conceito sobre as estruturas hegemônicas de poder foge dos grandes debates em torno da unipolaridade ou multipolaridade do sistema mundial contemporâneo. De um lado, há aqueles que afirmam que o fim da União Soviética conferiu aos Estados Unidos o status de única superpotência existente. Por outro, os que defendem a multipolaridade argumentam que a emergência de novas situações e fenômenos - como a globalização, aprofundamento da integração da Europa e projeção global da China - impedem os EUA de serem a potência-mor. Há também aqueles que acreditam em um sistema internacional uni-multipolar, ou seja, no âmbito militar, os EUA são a potência dominante. No campo econômico, porém, o protagonismo de novos atores promove uma descentralização do poder nas relações internacionais, uma vez que proposta das estruturas hegemônicas de poder busca uma abordagem alternativa. Nesta perspectiva, o sistema mundial tem como característica essencial uma espécie de plutocracia internacional, um tipo de “oligopolaridade”, ou seja, um conjunto restrito de atores internacionais, caracterizados, também, como grandes potências mundiais. Essas, por sua vez, conduzem as dinâmicas das relações internacionais de acordo com seus próprios interesses.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os norte-americanos tornaram-se a potência líder das estruturas hegemônicas de poder. “Desde então, os EUA empenham- se na estratégia de construção de seu império, com o objetivo de manter e consolidar a posição hegemônica que alcançaram no sistema militar, político e econômico mundial.” (GUIMARÃES, 2013, p. 45). Destarte, a emergência dos estadunidenses enquanto superpotência mundial conferiu aos EUA as possibilidades de executar algumas estratégias que os conservassem como liderança das estruturas hegemônicas de poder. A supremacia econômica, militar, política e tecnológica foi fruto tanto das condições externas quanto no sucesso dos norte-americanos com suas políticas internacionais. Grosso modo, os EUA trabalharam na concepção de construir uma hegemonia baseado na defesa da comunidade internacional.

formação dos impérios coloniais, a partir de Cortés (1521) e de Pizarro (1533) e no Brasil, a partir da cana de açúcar em Pernambuco. A revolução tecnológica, militar e industrial dos séculos 18 e 19, com a máquina a vapor, consolida a supremacia europeia no cenário internacional” (GUIMARÃES,2000, p.28)

No campo político, “apresentavam-se como defensores da igualdade soberana dos Estados, do respeito às fronteiras, da não intervenção, da autodeterminação, da paz e da segurança e do regime democrático liberal como forma ideal de governo.” (GUIMARÃES, 2013, p. 45). No campo econômico, procuraram universalizar os valores do liberalismo (livre iniciativa, propriedade privada e liberdade) ao passo que criaram ordenamentos institucionais que direcionavam e ainda direcionam a comunidade internacional a aderir determinadas condutas que vão de encontro aos seus interesses e das estruturas hegemônicas de poder. Neste caso, temos como exemplo a concepção de uma sociedade de mercado, internacionalização das economias nacionais e adesão aos acordos de livre comércio. Samuel Pinheiro Guimarães (2000, p.28) argumenta que as estruturas hegemônicas de poder se fundamentam “nos ciclos de acumulação capitalista juntamente com as relações entre o capital privado e o Estado e entre a tecnologia, forças armadas e sociedade.” Essas estruturas buscam, basicamente, dois grandes objetivos: a preservação e a expansão do poder.

Neste sentido, elas atuam na promoção de seus valores ideológicos através da legitimação perante aos demais Estados. No campo político e econômico, as grandes potências das estruturas hegemônicas procuram garantir suas influências a fim de preservarem o poder e a tomada de decisões. O diplomata brasileiro observa que as estruturas hegemônicas podem se despontar “de acordo com o espaço geográfico, o momento e o tema em questão” (GUIMARÃES, 2000, p.29). Em suma, Pinheiro Guimarães reconhece as estruturas hegemônicas nos diferentes setores do sistema global. No âmbito econômico, estas estruturas detêm “mais de 80% da produção, do comércio e da capacidade tecnológica e científica mundial”. Nos âmbitos político e militar, configuram-se no domínio das decisões forjadas na ONU, especificamente no Conselho de Segurança e da OTAN. Nesse sentido, é oportuno destacar a ideia de tutela dessas estruturas hegemônicas perante a comunidade internacional, estabelecendo uma espécie de governança global também no campo geopolítico. Esse amparo refere-se especialmente aos países chamados fracos, espaços de instabilidade política e terreno fértil para grupos que ameaçam a segurança internacional (FUKUYAMA, 2004)

Dessa forma, o autor identifica estes três grandes núcleos de poder das estruturas hegemônicas. É oportuno salientar que nem sempre as potências que

constituem as estruturas hegemônicas são as mesmas nesses núcleos. Em outras palavras, é possível determinado Estado fazer parte do centro de poder econômico, sem integrar, necessariamente, núcleo militar, por exemplo. Samuel Pinheiro Guimarães identifica como arquétipos destes países a Alemanha, China, Japão e Rússia.

O embaixador brasileiro nos ensina que tanto a perpetuação quanto a expansão de poder das estruturas hegemônicas são embasadas em estratégias que as legitimam enquanto atores dominantes no sistema internacional. Na verdade, estas concepções vieram do liberalismo clássico, onde a injustiça e a desigualdade eram explicadas como fatos naturais, ou seja, os pobres e menos favorecidos eram os próprios culpados pela sua condição. A riqueza, portanto, é fruto da competência daqueles que se esforçaram mais para obtê-la. Em outras palavras, uma espécie de seleção natural darwiniana aplicada à sociedade. Estas perspectivas influenciaram as explicações sobre o sistema internacional desigual. Neste sentido, a existência de países desenvolvidos e subdesenvolvidos é considerada natural, uma vez que o desenvolvimento é um processo possível para todos, apesar de nem todos alcançarem essa condição.

Ao longo da história moderna e contemporânea, as estruturas hegemônicas de poder no sistema internacional passaram, e ainda passam, por novas formas de organização a fim de garantir sua perpetuação e expansão. Esse processo se iniciou após o Congresso de Viena em 1815, da Santa Aliança que tinham como objetivo principal garantir o “equilíbrio de poder” na Europa⁴. Por outro lado, nos demais continentes - em especial a África e a América Latina - as potências europeias imprimiram seus domínios, baseados na exploração natural garantindo seus desenvolvimentos. Os grandes acontecimentos na primeira metade do século XX, como por exemplo, a Revolução Bolchevique, a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais e a crise econômica de 1929, foram determinantes para que as estruturas hegemônicas de poder criassem novas estratégias que as fortalecessem e legitimassem perante a comunidade internacional e, portanto, elucidar um padrão de conduta que a adequasse a um tipo de regime internacional. No sistema mundial

⁴ O conceito de “Equilíbrio de poder” na literatura das Relações Internacionais é a promoção de um sistema internacional multipolar, ou seja, sem um ator dominante. Para existência de uma paz mundial, é preciso um sistema cujos atores são mais ou menos semelhantes no âmbito da força. Obviamente, tanto a interpretação do equilíbrio de poder quanto da constituição de uma paz mundial não são consensuais.

contemporâneo, após o colapso do regime soviético, “as estruturas hegemônicas vêm procurando consolidar sua extraordinária vitória ideológica, política e econômica, por meio da expansão de sua influência e ação sobre os territórios que estiveram” (GUIMARÃES, 1998, p.114) Destarte, Samuel Pinheiro Guimarães (2000) identifica cinco grandes estratégias para a perpetuação e fortalecimento das estruturas hegemônicas de poder: criação e expansão das agências internacionais, cooptação e fragmentação, geração de ideologias, formação das elites e difusão ideológica.

A primeira estratégia se refere à criação da Liga das Nações logo após a Primeira Guerra Mundial. Após o declínio da mesma, no final da Segunda Guerra, emerge um conjunto de organizações internacionais pensado a fim de atuar no campo político, econômico e na segurança das relações internacionais. São elas: Organização Mundial de Comércio (OMC), Agência Nacional de Energia Atômica (ANEA), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Dentre todas estas, o autor destaca a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, como espaços principais da universalização da hegemonia por parte das estruturas de poder lideradas pelos EUA⁵.

Samuel Pinheiro Guimarães (2000, p.32) reconhece, também, os fóruns multilaterais, os blocos e os acordos econômicos regionais como arranjos de poder das estruturas hegemônicas. Neste caso, o autor aponta o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e o Grupo dos Sete (G-7) como exemplos principais desses dois últimos. As organizações internacionais, ou agências internacionais, são as responsáveis pela impressão de determinados padrões de conduta no cenário mundial, elaborando normas, aplicando sanções, desenhandos, na medida do possível, as dinâmicas e comportamentos da sociedade internacional. Dizer isto é dizer que elas são instrumentos que reforçam a hegemonia do grupo dominante. Assim, como bem observa Samuel Pinheiro Guimarães (2000, p.32):

A participação da maioria dos países da periferia neste processo não

⁵ É importante lembrar que os primeiros embriões das estruturas hegemônicas de poder, tendo os EUA como condutor, foi identificado por Gramsci. Tanto do ponto de vista da corrida industrial quanto na formação inicial do chamado *American Way of Life*, o filósofo italiano argumentou a tendência dos estadunidenses em imprimir elementos e valores culturais que poderiam sobrepor ao modelo de vida e sociedade europeu.

somente é considerada essencial como chega a ser “exigida”, não para que tomem parte efetivamente da elaboração ou “aperfeiçoamento” daquelas normas mas, sim, para dar legitimidade e validade universal a tais normas e à eventual aplicação de sanções “internacionais” contra os infratores.

Para o autor, o sistema internacional contemporâneo se divide em três grandes grupos.

O primeiro grupo de Estados, sob a liderança americana, tem como objetivo manter as posições de privilégio político, militar e econômico de que desfrutam e que se encontram, em grande medida, incorporadas à Carta das Nações Unidas e às agências a elas vinculadas, tais como o FMI, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), e a acordos e regimes militares/políticos, tais como o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), o Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e os acordos militares bilaterais de defesa. (GUIMARÃES, 2013, p.13).

O segundo grupo apreende a China, Rússia e Índia. Estes países possuem a capacidade de exercer alguma posição mais independente no condomínio de poder liderado pelos EUA. Assim como buscam avançar no desenvolvimento econômico e sofisticação tecnológica, são igualmente pressionados a modificarem “suas políticas econômicas e militares e sua organização política interna para atenderem aos objetivos estratégicos da potência imperial” (GUIMARÃES, 2013, p.48).

No terceiro grupo, composto pelos países subdesenvolvidos, estão aqueles Estados que procuram diminuir seu grau de dependência e/ou se beneficiarem, em alguma medida, com uma subordinação consentida aos países do centro do capitalismo. Aqui, Samuel Pinheiro Guimarães aponta uma subdivisão. De um lado, os chamados países médios ou grandes Estados periféricos. Exemplos: Brasil, Argentina, Nigéria, África do Sul, Turquia, Coreia⁶. Segundo o autor, eles possuem:

[...] maior capacidade potencial para atingir níveis de desenvolvimento político e econômico superior, a partir de uma avaliação de fatores econômicos, de ocorrência e distribuição de recursos naturais, de situação geopolítica, de dimensão de território e população, de características de política econômica, de compromissos assumidos e de fatores políticos. (GUIMARÃES,

⁶ “É possível indagar as razões pelas quais não foram incluídos nesta lista Estados como o México, o Canadá e a Colômbia; a Espanha e a Itália; a Argélia e o Egito; a Austrália e a Tailândia. No caso de alguns, como o Canadá, o México e a Colômbia, sua decisão de se vincular de forma extrema à política e à economia norte-americana impedem políticas autônomas; outros, como a Espanha e a Itália, abdicaram ao decidirem se integrar à União Europeia; outros, ainda, devido a seus vínculos especiais com os Estados Unidos” (GUIMARÃES, 2013, p. 26).

2013, p.26).

O terceiro grupo abarca, de outro lado, os pequenos Estados periféricos. Esses, por sua vez, carecem de recursos naturais e apresentam uma economia homogênea, pois enfrentam obstáculos no âmbito geopolítico e espaço geográfico. Em outras palavras oferecem poucas condições para a promoção do desenvolvimento, arcando com dificuldades ainda maiores no sistema internacional. No cenário mundial, estes Estados costumam ter pouca relevância, não possuindo importância significativa nas decisões internacionais. Isso contribui para a instauração de uma segunda estratégia das estruturas hegemônicas de poder⁷. Dizer isto é dizer que estes Estados são ora ou outra - em maior ou menor grau - cooptados a integrar blocos econômicos e acordos internacionais a fim de garantir a influência dos Estados do primeiro grupo. Além disso, a integração dos países subdesenvolvidos aos arranjos de poder dos países centrais fragiliza a possibilidades de reforma no sistema internacional ao passo que evocam a crença de um cenário internacional democrático. Em suma, a incorporação dos Estados da periferia do sistema aos arranjos econômicos, militares e políticos, embaça a verdadeira plutocracia no cenário global, criando a ilusão que a participação dos demais atribui aos mesmos o mesmo grau de importância e influência. Dessa forma, configura-se um sistema internacional desigual cujas dinâmicas convergem das relações de poder das estruturas hegemônicas⁸.

A terceira grande estratégia, a geração de ideologias, se refere à produção de consensos e delimitação de condutas que afetam tanto os países do centro do capitalismo quanto os da periferia. Estas ideologias costumam se apresentar sob o manto da neutralidade, da ciência e da recusa em se definir como ideologia. Isso acontece para que a comunidade internacional compreenda esta produção de

⁷ A classificação de Samuel Pinheiro Guimarães ao enquadramento dos Estados (nos três grupos) nem sempre é a mesma. Por exemplo, apesar da Índia estar no segundo grupo, o autor a considera, também, um grande Estado periférico. Portanto, a classificação pode variar de acordo com a esfera de análise (econômica, política, social, militar, tecnológica). (GUIMARÃES, 1998).

⁸ Os países periféricos estão mais sujeitos a aceitar as recomendações das organizações internacionais. Estas, por sua vez, se constituem como instrumento essencial para as estruturas hegemônicas de poder. Também é verdade que os países do centro estão sujeitos, em maior ou menor grau, as influências destas organizações, como por exemplo, na crise financeira na Grécia e nas recomendações a Portugal e Espanha a respeito das dificuldades financeiras vivenciadas por estes Estados. A crise financeira de 2008 e o fortalecimento do G20 financeiro tenciona o debate a respeito tanto da neutralidade quanto dos interesses destas organizações.

consensos como interesses universais que garantem a prosperidade e o desenvolvimento a todos os Estados nacionais. Aqui, Pinheiro Guimarães interpreta - intencionalmente ou não - as estratégias de perpetuação e expansão das estruturas hegemônicas de poder, advogando uma concepção neogramsciana de hegemonia.

Destarte, esses consensos respondem aos interesses das próprias estruturas, especialmente aos EUA. Em outras palavras, significa que “essa hegemonia pretende ser ‘benevolente’, enquanto, na verdade, é o braço e a voz do neoimperialismo – isto é, do imperialismo sem colônias formais que caracteriza a relação dos países ricos com os países dependentes que são formalmente independentes” (BRESSER PEREIRA, 2010, p.26). Estas ideias correspondem ao ideário neoliberal. Para reforçar a ideia de neutralidade, as organizações, notadamente as financeiras, são aquelas responsáveis pela produção destes consensos. Feliciano de Sá Guimarães (2012) observa, por exemplo, que o processo seletivo para integração do quadro de funcionários dos organismos financeiros internacionais, especialmente o FMI, são direcionados para aqueles que possuem uma visão ortodoxa, caracterizados em grande medida como liberais e/ou neoliberais. No tocante a terceira estratégia, Pinheiro Guimarães (1998, p.118) escreve que:

As grandes organizações de composição mundial, tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, exercem um papel estratégico fundamental no processo de elaboração de ideologias e de sugestões de políticas a serem seguidas, em especial pelos Governos de Estados periféricos já que, por razões óbvias, os Governos dos países centrais não levam em consideração as sugestões de políticas quando são, eventualmente, feitas por tais agências.

Com efeito, quando isso não acontece, tais agências são retaliadas economicamente e caem no ostracismo enquanto referências nas discussões internacionais. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), são exemplos destas retalições por apresentar um posicionamento mais independente. A quarta estratégia, a formação das elites, ocorre no campo da educação e cultura.

Os programas de difusão cultural, de bolsas de estudo, de pesquisadores visitantes, de visitas de personalidades políticas e de formadores de opinião são instrumentos utilizados amplamente pelos países que integram aquelas estruturas. Tais programas, patrocinados por aqueles países, estão voltados em especial para suas zonas geográficas tradicionais de influência ou para seus

antigos impérios coloniais [...] (GUIMARÃES, 1998, p.120).

Destarte, a concepção de mundo que os cidadãos dos países periféricos adquirem nos países centrais, principalmente naqueles que fazem parte das estruturas hegemônicas de poder, a visão do colonizador. Em suma, o conhecimento se forma pela ótica daqueles Estados nacionais e não pelo país de origem (periférico). Isto dificulta os países da periferia em desenvolver uma sociedade comprometida com os interesses nacionais e que respondam às questões políticas, econômicas e culturais tendo em vista a sua própria realidade. Quando estes cidadãos retornam para seus países de origem, passam a reproduzir a concepção dos Estados centrais, em seus postos de trabalho e na vida cotidiana.

Por conseguinte, Samuel Pinheiro Guimarães (2000) elucida a quinta estratégia: a difusão ideológica. Além da formação das elites que contribuem para a hegemonia do discurso sustentado pelas estruturas hegemônicas de poder, temos a importância dos veículos de comunicação nesse processo. Esses, por sua vez, “se tornaram gigantescas empresas e passam pelo mesmo processo de concentração e de globalização por que passam as empresas dos demais setores industriais e de serviços.” (p.38) O autor advoga que os grandes meios de comunicação reproduzem, dentro dos Estados nacionais, os consensos elaborados pelos organismos internacionais. No campo cultural, indústria cinematográfica, a difusão de um modo de vida considerado de sucesso, basicamente, status social e excelente condição financeira, constroem estereótipos sobre diversas questões presentes na sociedade, desde o padrão de consumo e aceitação social às explicações sobre as mazelas nacionais. Neste sentido, os temas relevantes sobre economia, política e cultura convergem em uma monopolização do debate por estes veículos de comunicação. Quando são apresentados para a sociedade, basicamente são expostos em certa narrativa, mas sem aprofundar tais discussões em outras perspectivas. Dizer isso é dizer que os grandes veículos de comunicação apresentam padrões de manipulação da informação, que podem ser observados através da ocultação, fragmentação, descontextualização e inversão (ABRAMO, 2016)⁹.

⁹ Apesar das importantes conquistas sociais nos últimos anos, a redução da desigualdade fundamentou-se, basicamente, através do consumo e não através de políticas qualitativas radicais de acesso à saúde, educação, moradia, dentre outros (BETTO, 2007). Ou seja, a formação política e cidadã atrelada às transformações sociais não ocorreu. Isto significa que a hegemonia de determinados valores e concepções que fazem coro aos interesses das classes dominantes. A relação entre opressor e oprimido – que se encontra tanto no âmbito global quanto nacional – permanece. Neste sentido, para combater estes arranjos

Na segunda década do século XXI, desencadeou-se uma nova estratégia das estruturas hegemônicas de poder: o aumento da influência dos *think tanks* estadunidenses nos grupos sociais de certos países periféricos. Esta estratégia consiste em treinar uma nova geração de jovens para que contribua na disseminação ideológica em seus países. No caso do Brasil, os recentes movimentos de direita, ditos como apartidários e não ideológicos, são financiados por grandes grupos financeiros nos EUA como a Atlas Network, Cato Institute e o Students for Liberty, por exemplo (AMARAL, 2015).

Portanto, as estruturas hegemônicas de poder, lideradas pelos EUA, ao buscar a sua preservação e fortalecimento, promovem a assimetria do sistema internacional. É oportuno salientar que as estruturas hegemônicas não são necessariamente harmônicas entre si. Pelo contrário, existem disputas que são constantes. Examinando a chamada Tríade - Estados Unidos, Japão e Europa - que também pode ser identificada como parte fundamental das estruturas hegemônicas de poder, Garlipp (2001) assinala que estes países:

[...] delimitam entre si um espaço de concorrência e de cooperação privilegiado, protegido contra a entrada de novos concorrentes tanto no tocante a barreiras a entrada do tipo industrial quanto barreiras comerciais. Esse espaço se forma por meio da expansão mundial dos grandes grupos, de seus investimentos ‘cruzados’ cada vez mais ‘intratríade’ e da concentração internacional resultante das aquisições e fusões que eles efetuam para esse fim. Um espaço delimitado por relações de interdependência de um tipo particular, que vincula o pequeno número de grandes grupos, os que conseguem adquirir e conservar o estatuto de concorrente efetivo no plano mundial.

Conforme vimos até aqui, a ideia de estruturas e não estrutura - no singular - acontece pelas múltiplas dimensões na qual a comunidade internacional interage. A literatura neogramsciana, apesar de não utilizar a expressão “estruturas hegemônicas de poder”, sustenta argumentos semelhantes aos de Pinheiro Guimarães. Robert Cox (1986) sugere que a assimetria de poder nas relações internacionais fundamenta-se em três vertentes: capacidades materiais, ideias e instituições. Esses três componentes sintetizam as dinâmicas das estruturas hegemônicas. As capacidades materiais podem ser observadas pelo desenvolvimento tecnológico, complexidade econômica e

destas reproduções ideológicas, é preciso uma educação libertadora que elabore uma capacidade de reflexão em toda a sociedade, especialmente aos mais necessitados, ao passo que os mesmos possam compreender os processos por detrás da esfera política e econômica (FREIRE, 2005)

armamento militar sofisticado. As ideias representam o domínio cultural, os padrões de vida exportados para todo o planeta, e a alienação à produção intelectual dos países do centro. As instituições, por fim, reforçam essas duas primeiras, através das decisões internacionais forjadas em suas esferas de poder. Cox (1986) aponta que a construção de hegemonia não afeta apenas os governos e as sociedades periféricas, mas também se manifesta, dialeticamente, nas relações entre os governos dos Estados centrais e suas sociedades civis.

Tal análise é visível na interação da população norte-americana com o seu governo. A postura agressiva da política externa estadunidense no Iraque e o aprofundamento das políticas xenofóbicas, por exemplo, foram e/ou são casos legitimados pela sociedade norte-americana que, por sua vez, são influenciadas a atender os interesses de suas elites. Em suma, Cox (1986) chama atenção para o fato de que as relações assimétricas devem ser consideradas, também, através do domínio ideológico que se manifesta no âmbito externo e interno e nos países centrais e periféricos. Essas relações de poder que ocorrem de forma dialética. O Estado - atendendo também os interesses privados das elites - procura estabelecer influência ideológica em sua sociedade civil que, por sua vez, legitima determinado comportamento desse Estado. Desse modo, o autor canadense denomina tais processos como forças sociais. Portanto, o elemento central nas análises de Cox a respeito das relações internacionais e, obviamente, na plutocracia mundial, são as dinâmicas das forças sociais.

1.2. Hegemonia e ordem mundial

No intuito de examinar melhor a relação dos EUA com as estruturas hegemônicas de poder e os seus reflexos em toda a comunidade internacional, trataremos do conceito de hegemonia proposto por Maria da Conceição Tavares. Seu primeiro trabalho dedicado especificamente ao tema foi o artigo “A retomada da hegemonia americana” publicado em 1985. Diversos estudos da época consideraram a crise do sistema de *Bretton Woods* como a queda dos EUA, juntamente com a

possibilidade de outro reordenamento do sistema internacional¹⁰. A proposta, nesta seção, é explicar o porquê dos EUA serem a potência líder nas estruturas hegemônicas de poder. Conforme foi escrito anteriormente, as estruturas hegemônicas diferem-se da concepção de Estado *hegemon* mundial. No entanto, é importante salientar que a formação destas estruturas converge em um polo central de poder. Neste sentido, os EUA, desde ao final da Segunda Guerra Mundial, estão postos no centro das estruturas hegemônicas. Isto significa que a condição de hegemonia no sistema internacional não pode se resumir em um país apenas, e sim a toda uma estrutura que possibilita a liderança desse Estado. A discussão a ser iniciada, portanto, se refere aos arranjos que propiciaram aos norte-americanos alcançarem tal condição e quais os instrumentos os permitem manter-se na mesma.

Neste artigo, Conceição Tavares (1985) discute o período em que os EUA se encontravam em considerável instabilidade, tanto do ponto de vista econômico quanto militar. Grandes acontecimentos como o fim do padrão ouro-dólar, as crises do petróleo e a derrota para o Vietnã colocaram em cheque a hegemonia norte-americana¹¹. Dessa forma, Tavares, identifica que o declínio da hegemonia dos EUA, na verdade, ocorreu por um período limitado. A inovação conceitual da economista portuguesa não remete à discussão da hegemonia como um conjunto de políticas para a saída da crise, mas, sobretudo, através de um programa de estratégias que influencia direta e indiretamente o cenário geopolítico e geoeconômico¹². Em outras palavras, a autora explica que a retomada os EUA como ator *hegemon* ocorreu

¹⁰ Nesta época, as causas e os efeitos da crise de Bretton Woods propiciaram o surgimento de um novo campo de estudo que foi denominado por Economia Política Internacional. Neste sentido, de acordo com Benjamin Coehn (2008), o debate sobre a constituição e os arranjos de uma liderança mundial, tornaramse os principais temas deste campo. Charles Kindleberger, Robert Gilpin, Susan Strange, Robert Keohane e Joseph Nye, Giovanni Arrighi, Immanuel Wallerstein e Robert Cox se destacaram, cada um pela sua escola de pensamento, pela promoção da Economia Política internacional aos estudos internacionais e político-econômicos. Não nos acabe aqui discutir quais as propostas teóricas de cada um. No entanto, é importante salientar que nenhum destes produziu estudos que os levassem a conclusão semelhante a de Conceição Tavares. O mesmo aconteceu na área de segurança internacional que não apresentou um estudo que levassem em conta os impactos da diplomacia do dólar forte e das multiplicidades do sistema financeiro internacional. Isto porque Conceição Tavares apreendeu, em grande esforço, tanto as dinâmicas do poder quanto a importância do dinheiro.

¹¹ Uma literatura considerável na época sugeria - com a crise do sistema de Bretton Woods e os sucessivos acontecimentos desfavoráveis aos EUA no âmbito geopolítico - o fim da hegemonia norte-americana. Arrighi, Kennedy e Gilpin, por exemplo, partiam - cada um a sua singularidade- que os EUA estavam passando por uma “crise sistêmica” e, portanto, iniciariam em um período de transição para o surgimento de outra liderança mundial e, consequentemente, um novo ciclo sistêmico de acumulação (COHEN, 2008).

¹² De acordo com Fiori (2010) os estudos de Maria da Conceição Tavares sobre hegemonia na década de 1980, inauguraram o campo de Economia Política Internacional no Brasil.

pela forma como esse país instaura sua influência no cenário mundial. Mais ainda, identifica que, dentro destes arranjos, o amadurecimento da instrumentalização dessa hegemonia ocorreu no governo Reagan (1981-1989).

Conforme escreve Fiori (2000, p.212), a tese central de Conceição Tavares é de que “a retomada da hegemonia americana e a nova ‘financeirização capitalista’ são duas faces de um mesmo processo, resultante das políticas do próprio governo norte-americano, amadurecidas na hora em que seu poder parecia entrar em decadência.” Dessa forma, a hegemonia dos EUA converge em duas vertentes: a diplomacia do dólar forte e a diplomacia das armas. No que tange à primeira, “consistia em enquadrar os sócios e principais competidores no mundo capitalista. Por seu turno, a diplomacia das armas de Reagan, de cunho estratégico militar, visava minar por dentro as forças do principal adversário político”. (TAVARES, 1997, p.56-57). Em outras palavras, a diplomacia do dólar forte converge na possessão de uma moeda de nível internacional. Por sua vez, a diplomacia das armas se traduz no grande poderio das forças armadas combinado com avançada capacidade tecnológica de produção e disseminação. Grosso modo, essas vertentes não somente explicam o desenvolvimento do poder norte-americano, mas, sobretudo, apresentam as condições necessárias para se assumir a hegemonia no centro dinâmico do sistema internacional¹³.

Após a Segunda Guerra Mundial, o fim da ordem liberal burguesa liderada pela Inglaterra se encerra, dando lugar para o domínio norte-americano no sistema

¹³ Antes mesmo de assumir a liderança nas estruturas hegemônicas de poder, os EUA já vinham construindo arranjos que os possibilitaram exercer uma hegemonia na América Latina. Oficialmente, esta construção iniciou-se em 1823, com a chamada Doutrina Moore. Esta, por sua vez, tinha o objetivo de garantir que os países latino-americanos não fossem alvo dos interesses das potências europeias. Na prática isto significou uma tutela norte-americana sobre a América Latina de modo que os estadunidenses pudessem garantir, através desta doutrina, a sua autonomia na região. No entanto, o contexto histórico na época da elaboração da doutrina Moore, a América Latina ainda permanecia sob a hegemonia da Inglaterra. Esta situação se altera no fim do século XIX, quando os EUA já mantêm as condições necessárias de imprimir projeto para o continente. Dentro da Doutrina Moore, os norte-americanos elaboraram diversas iniciativas como o Panamericanismo, a Política do Big Stick, a, Defesa do Mundo Livre, Corolário Roosevelt, Política da Boa Vizinhança. e a Aliança para o Progresso e a Diplomacia do Dólar (SANTOS, 2007). Não nos cabe aqui entrar em detalhes de cada uma destas iniciativas. No entanto, é importante salientar que esta Diplomacia do Dólar Forte não é aquela identificada por Conceição Tavares. Implementada pelo então presidente norte-americano Willian Taft (1909 a 1913) a Diplomacia do Dólar consistia no financiamento das elites latino-americanas para que as mesmas facilitassem a supremacia dos EUA na região. Em contrapartida, os norte-americanos gozavam dos privilégios de acesso ao mercado da América Latina.

internacional. O arranjo criado pelos Estados Unidos consistiu na criação de instituições na esfera econômico-financeira, diga- se FMI, Banco Mundial e GATT e no âmbito político militar via OTAN e ONU. De acordo com Belluzzo (1995, p.12) “as novas instituições e as políticas econômicas do Estado Social estavam comprometidas com a manutenção do pleno emprego, com a atenuação, em nome da igualdade, dos danos causados ao indivíduo pela operação sem peias do ‘mecanismo econômico’.” Na atuação em nível global, os EUA acabaram por estabelecer uma política de contenção à China ao passo que contribuíram no desenvolvimento econômico do Japão, Taiwan e Coreia do Sul (TAVARES e BELLUZZO, 2004).

Na verdade, de acordo com o economista italiano Pier Carlo Padoan, conforme escreve Belluzzo (1995), os interesses norte-americanos se desdobravam do ponto de vista estratégico em suportar a maior parte dos custos pela aliança forjada na OTAN, devido a suas condições de emitir uma moeda de reserva global. No campo econômico, possibilitou aos EUA expandirem sua indústria através do investimento direto. Nos objetivos financeiros, a “posição de ‘banqueiro internacional’ dos Estados Unidos concedeu um enorme espaço para o crescimento dos bancos americanos” (p.14). Neste sentido, os estadunidenses “cumpriram, durante os primeiros vinte anos do pós-guerra a função hegemônica que decorria de sua supremacia industrial, financeira e militar” (CARTA MAIOR, 2014). Para Sawaya (2009, p.59):

A estrutura política e econômica constituída no pós-guerra possibilitou a retomada virtuosa do processo de acumulação em novos termos. O crescimento mundial resultou, de um lado, do processo de internacionalização produtiva e financeira do capital entre os próprios países do centro e em direção aos países periféricos, criando novos espaços para recolocar o valor excedente em busca de valorização. A institucionalização da moeda internacional confiável centrada no dólar em Bretton Woods foi a condição para esse movimento do capital. De outro lado, o ciclo de crescimento foi também resultado da criação do Estado de Bem-Estar Social nos países do centro como forma de dar garantia à realização do valor.

No entanto “a rápida recuperação das economias europeias e o espetacular crescimento do Japão foram causas importantes do progressivo desgaste das regras monetárias e cambiais concertadas em *Bretton Woods*” (BELLUZZO, 2005, p.227). Pochmann (2014, p.20) observa que o processo de declínio dos EUA “era evidente tanto no seu setor produtivo, que assumia a condição inédita de importador líquido de mercadorias na década de 1970, como na incapacidade da política macroeconômica

superar a fase de estagflação da época”. Não cabe aqui entrar em detalhes sobre as causas da crise do sistema de *Bretton Woods*. Em resumo:

Os investimentos externos, a ajuda financeira a outros países e os gastos militares no exterior afetavam negativamente o balanço de pagamentos dos EUA, o que era compensado pelo saldo positivo da balança comercial. No entanto, desde o final dos anos 1950, este último saldo reduzia-se, pois se completava a reconstrução da Europa e do Japão, que construíram uma estrutura industrial nova, com alta produtividade, podendo agora competir com os EUA. Sem os excedentes comerciais, os EUA teriam que garantir a paridade do dólar vendendo ouro. Esta evolução econômica fez a escassez inicial de dólares em termos internacionais ser substituída por seu excesso, o que aumentou o risco de movimentos especulativos contra o dólar. (DATHEIN, 2005, p.55-56).

A instabilidade do dólar e a busca dos europeus pela independência em relação à moeda americana pelas vias do marco alemão derreteram as reservas dos EUA. Com efeito, o então presidente Richard Nixon (1969-1974) anunciou uma série de políticas que visavam reverter este processo, e, definindo também o fim da conversibilidade dólar-ouro em 1971 (COHEN, 1977). No fim dos anos 1970, o presidente do Federal Reserve (FED) Paul Volcker, contornou as dificuldades da vulnerabilidade da moeda americana enquanto reserva internacional, imprimindo a diplomacia do dólar forte. Destarte, este vertente da hegemonia estadunidense ocorre em três períodos (TAVARES, 1997).

De 1979 a 1985, a atuação de Paul Volcker consistiu em aplicar uma política de choque de juros atrelada a uma política monetária restritiva. Com efeito, a moeda americana valorizou-se, ocasionando a desvalorização das demais moedas internacionais. “Esta política, junto com as repercussões do segundo choque do petróleo, acabou lançando a economia mundial numa grande recessão e inaugurando um período de valorização do dólar que durou até 1985” (SERRANO, 2004, p.202). Dizer isto é dizer que “os Estados Unidos, tendo no dólar a expressão de seu poder, adotam a estratégia de defesa de sua moeda para evitar que a mesma continuasse desvalorizando-se sucessivamente e, com isso, fosse questionada em sua função de reserva universal” (GARLIPP, 2001, p. 125) Os ajustes macroeconômicos feitos até aqui provocaram uma recessão a nível mundial que durou até 1983. O então presidente Ronald Reagan, através da política de proteção ao sistema financeiro, buscou a recomposição dos bancos e dos fundos de pensão ao passo que realizou uma política de abertura comercial que auxiliou as potências europeias e os grandes

mercados asiáticos.

De 1985 a 1989, o Federal Reserve decidiu desvalorizar o dólar numa coordenação dos EUA, vistos no acordo de Plaza em 1985 e do Louvre em 1987. Em contrapartida, os europeus buscaram construir um sistema monetário independente da moeda americana. Em outras palavras, “é neste contexto de desregulação e instabilidade do circuito financeiro internacional que as mudanças em curso alimentam a tentativa de criação de um novo padrão monetário internacional que não apresentasse o dólar como moeda única” (GARLIPP, 2001, p.125). Destarte, cria-se na Europa, sob a iniciativa do Banco Central alemão, o Sistema Monetário Europeu. Sobre esse empreendimento da Alemanha, Barry Eichengreen (1995, p.70) argumenta que:

Com a crescente rigidez do sistema de taxas de câmbio, os países com moedas fortes, como a Alemanha, temiam que o realinhamento por parte dos países de moedas fracas não limitassem as intervenções obrigatórias a um nível aceitável. Além deste, elas ameaçariam a estabilidade dos preços domésticos, o que era inaceitável. Simultaneamente ao crescimento de pressões sobre o balanço de pagamentos, os meios tradicionais para seu controle eram enfraquecidos ou removidos. Em tal contexto, os acontecimentos de 1992 culminaram com uma crise que expulsou duas moedas do SME e minou a confiança no Sistema.

No Japão, os bancos nacionais sofreram grandes perdas por deter parte da dívida pública norte-americana. O país enfrentou a valorização da sua moeda nacional, o iene, ao passo que buscou manter a estabilidade dos preços e da balança comercial. No período de 1989 a 1996, a reestruturação da Alemanha, com o fim da URSS, enfraqueceu o marco alemão. Além disso, ficou claro que a desvalorização do dólar através de uma política unilateral do governo norte-americano instabilizava qualquer reordenamento alternativo ao dos EUA. No âmbito econômico e financeiro, a reafirmação da hegemonia norte americana mostrou-se a partir das reuniões do Federal Reserve com os principais bancos centrais do planeta, buscando, e conseguindo, a presença fundamental da moeda americana nas operações de securitização e dos grandes mercados derivativos e de capitais. (TAVARES, 1985). Na verdade, conforme escreve Garlipp (2001, p.121-122):

as restrições impostas pelo governo dos Estados Unidos, já em meados dos anos 1960, para conter os capitais em fuga para o exterior e, assim, reduzir o déficit no seu balanço de pagamentos, fomentam decisivamente a internacionalização dos bancos com

sede naquele país, bem como estimulam o euromercado e a emergência das principais inovações financeiras do período.

A emergência desta nova fase do capitalismo denominada, dentre outras, de globalização financeira, retoma a ideia da permanência da hegemonia dos EUA no sistema internacional. A diplomacia do dólar forte se estabeleceu no poder da política monetária norte-americana, na expansão do crédito, no crescimento econômico e na valorização dos ativos financeiros (TAVARES; BELLUZZO, 2004).

A vulnerabilidade do dólar como moeda internacional foi contornada pela diplomacia do dólar forte do governo Reagan (Volker) executada sem piedade no início dos anos 80. O fortalecimento do dólar como moeda de reserva e a denominação das transações comerciais e financeiras, promoveu profundas transformações na estrutura e na dinâmica da economia mundial. As transformações envolveram a redistribuição da capacidade produtiva na economia mundial – sobretudo na indústria manufatureira, o aparecimento de desequilíbrios duradouros nos balanços de pagamentos entre os EUA a Ásia e a Europa e o avanço da chamada globalização financeira. (TAVARES; BELLUZZO, 2004, p.130)

Conceição Tavares percebeu que o reordenamento do cenário financeiro internacional conferiu aos EUA uma espécie de guardião do sistema monetário mundial. Assim, o dólar, ao deixar o lastro ouro e comportar-se unilateralmente de acordo com a política monetária americana, não se atrelou a nenhum poder supranacional. Apreendendo a vertente da diplomacia do dólar forte, faz-se necessário compreender a diplomacia das armas. Os EUA sofreram uma série de reveses, no âmbito geopolítico, que podem ser ilustrados nos seguintes acontecimentos: derrota para o Vietnã na década de 1970 - juntamente com os fracassos da política externa norte americana como a revolução sandinista na Nicarágua, a vitória da Revolução Islâmica no Irã, a invasão da URSS no Afeganistão e o crescente poder soviético nos países africanos (FIORI, 2007). A percepção, no cenário político norte-americano, era de que o país já não correspondia como o pioneiro da corrida armamentista global. Por conseguinte, vindo de uma conjuntura desfavorável, as eleições presidenciais estadunidenses deram vitória a Ronald Reagan.

O então novo presidente norte-americano ampliou os sucessivos déficits nas contas públicas que foram embaçadas pelos investimentos externos de capitais nos EUA. Isso foi possível graças à condição privilegiada dos estadunidenses no sistema

financeiro internacional¹⁴. A política externa norte-americana, que antes era voltada para a contenção da URSS, passa pela necessidade de destruir o inimigo, no sentido clauzewitziano do termo¹⁵. Destarte, Reagan auxiliou forças anticomunistas em vários lugares do mundo como, por exemplo, na Nicarágua, Afeganistão e Etiópia. Sob um discurso de defesa à liberdade e à segurança mundial (REAGAN, 1983) estabeleceu um programa de defesa intitulado “Strategic Defense Initiative” que consistia na instalação de mísseis de médio alcance em áreas estratégicas próximas aos países tutelados pela URSS.

Além disso, o programa previa uma coordenação de armamentos de alta tecnologia, através da sofisticação do complexo industrial-militar-acadêmico norte-americano, para orbitar no espaço. Assim, os EUA poderiam destruir a grande ameaça soviética sem que isso custasse à vida de milhares de norte-americanos. Essa última ficou conhecida como “Guerra nas Estrelas”. Sobre a chamada diplomacia das armas, Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p.269) escreve que essa: “[...] constitui o fortalecimento e a aceleração de sua liderança tecnológica para garantir a inviolabilidade da fortaleza americana em relação às armas de destruição em massa, cuja miniaturização é temida; e criar meios de ação militar altamente sofisticados e devastadores, intimidando os demais pólos de poder e forçando-os a conviver em uma espécie de condomínio hegemônico, sob a liderança americana.”

Neste sentido, sob o governo Reagan, pode-se afirmar que os pilares da hegemonia, identificados por Maria da Conceição Tavares, foram as principais referências para a política externa e programa de governo do então presidente dos EUA. O armamento bélico deixa de ser protagonismo na escalada militar deixando o posto para os aparelhos cibernéticos e para os sistemas de informação. A informática, a eletrônica e o processamento rápido e eficiente do conhecimento científico e tecnológico tornam-se as grandes armas do fim do século XX e do início do século XXI.

¹⁴ Conforme escreve Franklin Serrano (2004, p. 203), “Com o argumento de que a inflação estava demorando a ceder, a política de juros elevados foi mantida e a economia americana sofreu sua pior recessão do pós guerra, em parte resultante dos níveis recordes de taxas de juros reais. O presidente Ronald Reagan tomou posse em 1981 e imediatamente começou um ataque frontal à classe trabalhadora, ao movimento sindical e às demais forças progressistas americanas”

¹⁵ O termo clauzewitziano se refere ao estrategista prussiano Carl von Clausewitz, estudioso das guerras e de estratégias militares. Dentre os seus apontamentos, o militar argumentava que a melhor defesa é o ataque. Daí o objetivo da política internacional dos EUA em destruírem os soviéticos.

Segundo Fiori (2007, p.109-110), Samuel Bergan, ex-assessor de segurança nacional dos EUA no período de Bill Clinton, afirmou que o governo norte-americano controla “o acesso às redes de informação, comércio e segurança e tem influência sobre as escolhas das nações”. As recentes tensões envolvendo a Alemanha e o Brasil devido aos sucessivos casos de espionagens por parte do governo dos EUA, (WELLE, 2015; VIANNA e ASSANGE, 2015), exemplificam o argumento de Fiori. Na verdade, desde a Guerra do Golfo em 1991, já era possível enxergar os efeitos dos investimentos estadunidenses - aeronaves supersônicas, o controle por computadores de armas de guerra diminuindo ao máximo as perdas humanas – resultados do governo Reagan. Visto a combinação entre Diplomacia do Dólar Forte e da Diplomacia das armas, dentro da emergência da chamada globalização financeira, a URSS passou por uma série de reformas – conhecidas por *Glasnost* e *Perestroika* - que culminaram no seu fim em 1991.

Reagan colheu rápido os frutos de sua ofensiva a partir da chegada ao poder na União Soviética, em 1985, da *Glasnost* e da *Perestroika* de Gorbachev. Mas foi sua quarta decisão a que talvez terá maior impacto sobre a história futura da humanidade: manter a estratégia de Nixon e Kissinger com relação a China (FIORI, 1997, p.118-119)

Nos anos de 1980 e 1990, conforme destaca Belluzzo (2013), os Estados Unidos trataram de promover tanto a liberalização das contas de capital quanto a execução de políticas que valorizassem o dólar. No sistema internacional contemporâneo, agora no século XXI, a crise financeira mundial de 2008 trouxe novas análises acerca do declínio da hegemonia dos EUA. Em entrevista para a UFRJ TV em 2009¹⁷, Maria da Conceição Tavares afirmou que não enxergava um declínio dos EUA apesar da gravidade da crise. Conforme aponta Mendonça e Carvalho (2012, p.133) “um dos erros mais graves da literatura declinista é subestimar a capacidade norte-americana de reorganização do sistema, como ficou evidente com o choque de Volcker em 1979”. Até o presente momento, a crise financeira de 2008 não trouxe um novo reordenamento da liderança dos norte-americanos nas estruturas hegemônicas de poder. Além disso, conforme acompanhamos nos escritos de Conceição Tavares, para a consolidação de uma nova hegemonia é fundamental o redirecionamento do domínio tanto do poder quanto do dinheiro. Os recentes desdobramentos da crise de 2008 na Europa, a desaceleração da China, e, consequentemente, as dificuldades enfrentadas pelos países com economias

vulneráveis, amenizaram essas indagações. Entraremos, no próximo capítulo, em maiores detalhes sobre a crise financeira de 2008.

1.3. O mundo pós- Bretton Woods: os arranjos de constrangimentos econômicos do capitalismo contemporâneo.

Os processos que culminaram na reafirmação da hegemonia norte-americana foram aqueles que desmantelaram os arranjos estabelecidos após a Segunda Guerra Mundial. Conforme assinala Belluzzo (2004), o fim do chamado “consenso keynesiano” ocorreu pelo seu sucesso e não pelo fracasso. Sucesso por reconstruir as economias europeias, desenvolver o Japão e, ao mesmo tempo, promover conquistas sociais. O custo da retomada da hegemonia dos EUA sobrepujou-se à saúde da economia mundial, especialmente com a elevação unilateral das taxas de juros norte-americanas em 1979. Com efeito, a reorganização do sistema financeiro global, juntamente com as novas realidades vistas pelos circuitos econômicos, elucida a valorização da riqueza e da supremacia das finanças¹⁶. Os defensores do livre-mercado argumentam que estas transformações fazem parte do capitalismo e que elas

¹⁶ É oportuno salientar que as discussões acerca do capital financeiro não são recentes. Conforme nos mostra Garlipp (2001) é possível identificar nos escritos de Marx, valorização da riqueza e a maximização do dinheiro sem, necessariamente, se constituir em mercadoria. Rudolf Hilferding e John Hobson procuraram, no início do século XX, desenvolver as ideias de Marx sobre o capital fictício. O primeiro argumenta, conforme assinala Belluzzo (2000, p.89), “propõe uma formulação geral que se destina a caracterizar uma etapa mais avançada da concentração de capitais. Esta etapa é mais avançada porque o desenvolvimento da capacidade de mobilização dos capitais, através de novas formas de associação (cartéis e trustes), também se transforma em uma força de supressão das barreiras tecnológicas e de mercado, que nascem do próprio processo de concentração — em particular daquelas que decorrem do aumento das escalas de produção com imobilização crescente de grande massas de capital fixo.”. Hobson, por sua vez, entende que “as mudanças radicais operadas na organização industrial da grande empresa vão se fazer acompanhar do aparecimento de uma "classe financeira", o que tende a concentrar nas mãos dos que operam a máquina monetária das sociedades industriais desenvolvidas, isto é, dos grandes bancos, um poder crescente no manejo estratégico das relações intersticiais (intersetoriais e internacionais) do sistema. Assim, diz Hobson, "a reforma da estrutura empresarial à base do capital cooperativo, mobilizado a partir de inúmeras fontes privadas e amalgamado em grandes massas, é utilizada em favor da indústria lucrativa por diretores competentes das grandes corporações". Como se vê, Hobson coloca o acento na "classe financeira" enquanto comandante estratégica da grande empresa e não no fato de que estejam os bancos comprometidos com a gestão direta da empresa industrial.” (BELLUZZO, 2000, p.90). Outros autores como Paul Sweezy, Roman Rosdolsky e o próprio Belluzzo, também publicaram trabalhos buscando avançar nos estudos marxianos. Neste sentido, por mais que seja possível identificar o período pós- Bretton Woods como um novo momento do capitalismo os contornos do capitalismo contemporâneo, não todos, é claro, já foram traçados em períodos anteriores.

representam o progresso e o desenvolvimento do mesmo.

Entretanto, como nos mostra Polanyi (2000) já em 1944, a concepção liberal e a economia de mercado não são processos naturais. Na verdade, elas são forjadas a partir de construções teóricas e políticas e não como inerentes às dinâmicas econômicas separadas das demais esferas como sugerem seus defensores. Mais do que isso, Polanyi chama atenção para o fato de que, essa economia de mercado é extremamente prejudicial à sociedade e que as relações sociais são incorporadas ao sistema econômico e não o oposto. Após o fim do chamado “consenso keynesiano”, fica claro o argumento de Polanyi, ao passo que, a partir daí, o *modus operandi* do neoliberalismo imprime os padrões de conduta da governança econômica mundial sob o véu de processos puramente técnicos (BLOCK e SOMERS, 2014)¹⁷. Prem Jha e Eric Hobsbawm (2006) observam que com fim do chamado “anos dourados” do capitalismo, os níveis de desemprego aumentaram e o crescimento econômico diminuiu.

Dessa forma, as dinâmicas da sociedade são estabelecidas a partir dos arranjos maquinados pela economia de mercado, em que a importância dos interesses de rentistas e financistas sobrepõem-se ao bem coletivo. Os estímulos financeiros e as condições de investimento vão, sistematicamente, para a oligarquia econômica, em uma clara relação incestuosa com o Estado. A seletividade de incitação ao investimento e ao lucro ditado pelo Estado não se desdobra da mesma forma. Conforme observa Martin Wolf e Kristina Moore (2010), se para a sociedade os pacotes econômicos são apresentados como auxílio, para a elite financeira, eles constituem mais um dos elementos inerentes à economia. Em suma, “com a desregulação e a liberalização de taxas de captação e aplicação, em um ambiente de agravamento da concorrência entre as instituições, estas últimas buscam, prioritariamente, o crescimento das operações financeiras” (GARLIPP, 2001, p.160). Nos anos 1980 e, especialmente, na década de 1990, iniciou-se uma crescente articulação dos organismos financeiros internacionais e da secretaria de tesouro dos EUA em ações que visavam a estimulação da abertura comercial e desmantelamentos

¹⁷ A vertente construtivista dos estudos em teoria de política internacional fazem a crítica semelhante aos teóricos críticos e aos marxistas no que diz respeito a ideia de neutralidade no sistema mundial. Para o construtivismo é condição *sine qua non* analisar os fenômenos globais como produto das construções sociais dos diversos atores internacionais.

dos entraves que dificultam a mobilização do capital volátil (STIGLITZ, 2008). Com efeito, do início dos anos 1990 até 1997, o crescimento de capitais voláteis saltou de \$42 bilhões para 256 bilhões de dólares (KRUGMAN, 2008). Neste sentido, “a crescente instabilidade dos mercados financeiros e de câmbio que marca a *economia desregrada*.” (GARLIPP, 2001, p.125). Destarte, Belluzzo e Coutinho (1996, p.131) observam que:

Diferentemente do que ocorreu no pós-guerra até o início dos anos 80, a transformação das poupanças em créditos bancários cedeu lugar à finança direta, mobilizada através dos mercados dos ativos. Os mercados em que são transacionados estes ativos financeiros possuem características também bastante conhecidas: profundidade, isto é, mercados secundários de grande porte que garantem elevado grau de negociabilidade aos papéis de distintas características, denominações monetárias e prazos de maturação; liquidez mobilidade, ou seja, relativa facilidade de entrada e de saída das posições assumidas; volatilidade, decorrente de mudanças frequentes nas expectativas a respeito da evolução dos preços dos diferentes ativos, denominados em moedas distintas.

Este novo momento da economia mundial tornou-se conhecido por globalização financeira ou neoliberal. Os paladinos do liberalismo viram com bons olhos a situação do capitalismo na última década do século XX. Advogavam os benefícios da metamorfose do sistema através dos ganhos absolutos, frutos da interdependência complexa que se aprofundava cada vez mais (KEOHANE e NYE, 2011)¹⁸. Não apenas em benefício das relações econômicas, mas interpretavam a inserção internacional às forças globalizantes enquanto rumo a se seguir na busca pela prosperidade, que por esta leitura é universalista, ou seja, todos podem ter acesso. (LINDERT e WILLIAMSON, 2001). Com efeito, José Rubens Garlipp (2001) identifica duas características que permitem compreender, apesar de toda a complexidade, as recentes transformações do fim do século XX. São elas: a) revolução da tecnologia da informação que, de acordo com Milton Santos (2006 p.225), “busca substituir o meio natural e o próprio meio técnico, produz os espaços da racionalidade e constitui o suporte das principais ações globalizadas” e b)

¹⁸ As leituras liberais acerca da globalização no pós guerra tiveram dificuldades em avançar para além do campo econômico as transformações mundiais. Conforme aponta Ignácio Ramonet (1998) o contexto internacional da década de 1990, colocou a mostra os conflitos regionais e a instabilidade geopolítica em certas regiões. A xenofobia, os movimentos nacionalistas de segregação, a questão das patentes e propriedade intelectual, por exemplo, foram temas que ficaram a margem do diagnóstico dos defensores do livre mercado.

valorização do capital financeiro¹⁹. Nesta época, já é possível perceber estes processos quando Reagan, ao investir pesado nos setores técnico-científicos, incentivou, também, o surgimento de monopólios e fusões de grandes empresas (SERRANO, 2004).

A mudança de natureza das inversões diretas, com predominância de fusões e aquisições de empresas, iniciou-se nos Estados Unidos na década de 80. Estendeu-se aos demais países nos anos 90, acompanhada de uma grande expansão do investimento de portfólio e da formação de megacorporações. Esta aceleração da centralização de capital, apoiada na valorização global das Bolsas, ocorreu com maior intensidade na segunda metade dos anos 90. Trata-se, essencialmente, de um movimento de natureza patrimonial que deu lugar a dois processos simultâneos: a fusão de empresas, com fechamento de plantas no centro industrializado, e a concomitante deslocalização para a periferia dinâmica. (BELLUZZO e CARNEIRO, 2003, p.3)

É certo que a importância da informação e da inovação tecnológica não é novidade. No entanto, é verdade também que o grau de estima da tecnologia e da informação nunca foi tão alto.

As novas tecnologias e as mudanças impostas à classe operária em termos de intensidade do trabalho e de precariedade do emprego permitiram que os grupos norte-americanos e europeus constituíssem, com o auxílio dos Estados, áreas de salários baixos e pouca proteção social na proximidade de suas bases. (CHESNAIS, 1995, p.9)

Ou seja, o que ocorre é o aprofundamento da assimetria entre grandes corporações, médias e pequenas empresas, configurando em um crescente monopólio global. Consequentemente, a monopolização da tecnologia e da informação leva a concentração de riqueza, tanto no âmbito das classes sociais quanto na esfera internacional através do aumento das disparidades entre os Estados. Em outras palavras, percebem-se as mudanças qualitativas da relação capital/trabalho e capital/Estado. Chesnais (1996) denomina que estas recentes transformações são efeitos da mundialização do capital. Neste caso, países subdesenvolvidos e

¹⁹ Este por sua vez - segundo assinala Eichengreen (2003) – manifesta-se em duas perspectivas: pela mobilidade e através da instabilidade, fruto da primeira característica. Assim, observa-se uma tendência dos Estados em impedir a mobilidade desses capitais para que os mesmos não promovam uma instabilidade em suas economias nacionais. É verdade que este não é um fenômeno totalmente novo. No entanto, com a valorização do capital financeiro nos ditames contemporâneos, as políticas macro- econômicas passam a atender as necessidades desses capitais de forma que os mesmos não se movam. Isto não significa, contudo, o declínio da importância dos Estados nacionais.

emergentes foram os mais afetados pelos novos arranjos da economia mundial. “Com o avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos - debilitam-se os sistemas econômicos nacionais.” (FURTADO, 1999, p. 38). Destarte, “Na dinâmica desse sistema, prevalecem as forças tendentes a reproduzir a atual clivagem desenvolvimento/subdesenvolvimento”(FURTADO,1999,p.38). Com efeito, compreendemos quando Garlipp (2004, p.25) observa que existe “uma tendência bastante clara à marginalização dos países em desenvolvimento, marcada por um recuo muito forte dos investimentos externos diretos e das transferências de tecnologia”. No entanto, é oportuno salientar que os efeitos das novas dinâmicas do capitalismo financeiro afetaram não apenas os Estados periféricos como também os países centrais.

Dessa forma, o papel do Estado torna-se cada vez mais condicionado aos interesses deste capital financeiro. Ao mesmo tempo, as políticas macroeconômicas nacionais tendem a convergir com o ideário neoliberal recomendado pelos organismos financeiros internacionais²⁰. O Consenso de Washington, neste sentido, sugere algumas diretrizes para o caminho dos países subdesenvolvidos e emergentes a serem seguidas para a inserção destes Estados na nova etapa da globalização.

Conforme nos mostra Baruco e Garlipp (2006), a grande preocupação dos defensores deste ideário é a estabilidade monetária ao passo que as formas de consegui-la passam para segundo plano. É evidente, pois, que as propostas não convergem para o bem comum e, tampouco, para algo que contraria a lógica dos mercados financeiros. No âmbito geopolítico, o colapso da URSS trouxe consequências também políticas e culturais. Por conseguinte, o discurso liberal saiu fortalecido da Guerra Fria, trazendo ideias sobre as possibilidades de uma nova governança global (MURPHY, 2005) após o “fim da história” (FUKUYAMA, 1992). Naquela época, as interpretações acerca da realidade global não conseguiam acompanhar a velocidade das transformações mundiais. É certo que nesta segunda década do século XXI seus desdobramentos reafirmam esta tendência. Contudo, fica

²⁰ Considerando estas recomendações internacionais dentro de um contexto de interesses da estruturas hegemônicas de poder, fica claro quando observamos a atuação do ex-secretário do tesouro norte-americano do governo Bush , Paul H. O'Neill, quando o mesmo defendeu consistentemente a abertura econômica da América Latina e outras medidas neoliberais em contrapartida aos empréstimos do FMI. (BRADSHIER, 2002).

claro que o discurso liberal-conservador das maravilhas da globalização não pode ser considerado aquele que mais se aproxima da realidade global, pelo o contrário, pois na prática, o que se percebe é a “crescente desregulação dos mercados, no primado da concorrência, na maior mobilidade do capital produtivo e, principalmente, financeiro, na flexibilização das relações de trabalho e nas limitações dos direitos econômicos e sociais dos mais fracos.” (GARLIPP, 2001, p.2).

As energias políticas e ideológicas que, desde o segundo pós-guerra, informaram o arranjo societário no Ocidente parecem exauridas. Fundadas na ética da equidade por meios públicos, as energias da Era dourada capitalista encontram-se submetidas à aparente vitória de uma moralidade privada. São advogadas e proclamadas outras energias, agora fundadas em uma ética da eficiência que exalta a liberdade individual, a iniciativa e a responsabilidade pessoal, em franca recusa a toda e qualquer dimensão pública. (GARLIPP, 2004, p.9-10)

Apesar do eventual discurso da moralidade privada, o discurso hegemônico define o mercado enquanto reino das virtudes ao passo que o Estado é frequentemente demonizado (SOUZA, 2015). Arkelof e Shiller (2015) observam que a concepção do mercado virtuoso é puramente ideológica, uma vez que o mesmo, cujo único interesse daqueles que nele estão é o lucro, as fraudes e trapaças são fenômenos inerentes ao próprio mercado. Em resumo, Garlipp (2004, p.59) apreende os principais elementos dos arranjos de constrangimentos do capitalismo contemporâneo:

paradoxo estabelecido entre a dimensão gigantesca assumida pelos mercados de capitais mundialmente integrados e o caráter nacional das instituições reguladoras (exceto as instituições multilaterais) e seu porte e capacidade de intervenção limitados b) os interesses da tríade (Estados Unidos, Europa e Japão)²³ e as diferentes visões políticas de cada uma das economias e ou blocos econômicos; o papel fundamental dos Estados Unidos na gestão da ‘mundialização’ financeira, hoje hierarquizada a partir do sistema financeiro americano; a c) resistência a medidas de maior alcance, tais como o controle dos movimentos de capitais e a organização de um credor de última instância mundial, especialmente dos países exportadores de capitais beneficiados pela liberalização dos movimentos de capitais d) a ênfase das proposições dos organismos multilaterais em uma política econômica ortodoxa e orientada para o mercado como forma de promover o ajuste macroeconômico dos países ‘em desenvolvimento’; e e) o fato destes organismos insistirem na perseguição de sólidos *fundamentals* e no fortalecimento da supervisão e regulamentação bancária em suas proposições de política.

Portanto, os arranjos no capitalismo contemporâneo não devem significar uma

suposta neutralidade do desenvolvimento capitalista. Eles reforçam as relações assimétricas de poder e conservam as decisões globais em uma oligarquia de países.

CAP II- AS BASES ORGANIZACIONAIS DA ECONOMIA POLÍTICA DO SISTEMA INTERNACIONAL: O CASO DO G20 FINANCEIRO

2.1. As metamorfoses da governança econômica global: do sistema G7/G8 ao G20 financeiro.

Apesar do fim do consenso keynesiano na década de 1970 e dos novos arranjos do capitalismo mundial, o interesse pela governança econômica global não se encerrou junto com os chamados “anos dourados” do capitalismo. É neste contexto que surge o G7 – grupo das sete maiores economias industrializadas do planeta – com o objetivo de definir diretrizes conjuntas para as práticas da governança econômica mundial²¹. Inicialmente, o grupo despontou-se como G4 – EUA, França, Alemanha ocidental e Reino Unido – reunindo pela primeira vez na biblioteca da Casa Branca em 1973. Em um primeiro momento, o objetivo do grupo era a discussão acerca dos desdobramentos do fim do sistema de *Bretton Woods*, da emergência da crise do petróleo e da possibilidade em fixar as taxas de câmbio de maneira coordenada. Não demorou muito para a entrada do Japão (G5) e da Itália (G6). A formação do G7, por seu turno, se concretizou em 1976 com a entrada do Canadá no encontro de San Juan em Porto Rico (BAKER, 2006).

Assim como o G4 original, o G7 também reuniu as maiores economias industrializadas do planeta, encontrando-se anualmente desde o primeiro encontro do grupo – então G6 - em Rambouillet na França em 1975. Nestas reuniões, participavam os ministros das finanças de cada país membro juntamente com os presidentes dos Bancos Centrais de cada um desses Estados. Após a consolidação do G7, o grupo foi além das discussões da conjuntura econômica mundial, agregando novos temas como segurança internacional, educação, políticas macroeconômicas, energia, meio ambiente, direito internacional e comércio. Em 1998, a Rússia integrou-se ao grupo, transformando o fórum em G8. Desta maneira, o grupo não mais se

²¹ Tanto nas origens quanto nas décadas seguintes, o G7 englobava os ministros das finanças e os presidentes dos bancos centrais dos países membros. Posteriormente, passaram a fazer parte dos encontros os denominados “sherpas”. Estes, por sua vez, passaram a representar os chefes de Estado. (BAKER, 2006)

tratava de um fórum internacional de discussões puramente econômicas e sim de um conjunto de temas que incorporavam a governança global, por isso, Ministros das Relações Exteriores e Secretários de Estado passaram a acompanhar as reuniões do grupo.

Hugo Dobson (2007) observa o G8 como uma atualização do antigo Concerto Europeu do século XIX. Para o autor, o primeiro desempenhou as mesmas tarefas que o segundo. Ou seja, conservar a ordem mundial de acordo com os interesses dos membros e direcionar os demais Estados para atuaram na manutenção da mesma. Dobson argumenta que o Concerto Europeu foi forjado não necessariamente para impedir o expansionismo francês, mas, sobretudo, para conservar os condomínios de poder de cada Estado da Europa no sistema internacional. O G8, por outro lado, não foi produto de resistência a um ator internacional específico e sim da instabilidade da governança global no capitalismo.

Thus, the key characteristics of the Concert of Europe as one of the first mechanisms of global governance are: (1) its origins in a crisis that demonstrated its utility and provided it with a subsequent raison d'être; (2) cooperation among the great powers of the day to maintain the status quo; (3) the informality of the process and resistance to any degree of institutionalization; (4) the emphasis placed upon the individual participants and the relationships between them; and (5) flexibility in agenda-setting and the ability to respond to situations as they arose and provide leadership when needed. These characteristics are also demonstrated by the G8 and the way in which it seeks to provide global governance. (DOBSON,2007, p.29)

Até o presente momento, foram realizados 42 encontros do G8 – contando desde o primeiro na França em 1975 até o último sediado no Japão em 2016. No entanto, trataremos do G8 até a Cúpula de Colônia - o 25º encontro do grupo – na qual a existência do G20 financeiro entra em discussões mais concretas. Com efeito, nossa proposta aqui não é descrever os ditames de cada Cúpula, mas traçar uma evolução histórica da governança econômica global através do sistema G7/G8. Neste sentido, focaremos nossa discussão basicamente em dois temas: políticas macroeconômicas e comércio internacional. Tendo em vista as sucessivas crises das décadas de 1960 e 1970, a governança econômica mundial que se estabelecia nos arranjos do pensamento keynesiano reconfigurou-se em um tipo de bloco histórico liberal transnacional (COX, 2002).

Destarte, os novos desdobramentos da economia mundial impulsionaram a

atitude do então Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing em reunir os líderes dos seis maiores países democráticos, sob as figuras de Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Japão e Itália²².

O encontro tinha como objetivo debater as transformações da economia mundial diretamente com os principais atores internacionais. Isto fica claro na postura do então Chanceler alemão Helmut Schmidt que na época argumentou que as decisões acerca da economia política global deveriam estar nas mãos daqueles que de fato detém o poder (Schmidt *apud* Putnam & Bayne, 1987, p. 29).

Não obstante, a transição da ordem econômica mundial ao bloco histórico liberal transnacional é visível na declaração final da Cúpula. Para os membros do então G5, o compromisso com a economia global deveria se sustentar nas cooperações internacionais, valores democráticos, liberdade individual, prosperidade e estabilidade monetária (GROUP OF SEVEN, 1975). Com efeito, as primeiras impressões do encontro demonstraram seus objetivos: reuniões menos burocratizadas, mais informais e exclusivas. Sobre a Cúpula de Rambouillet, Leonardo Ramos (2011, p.148) comenta que:

A percepção era a de que tais líderes poderiam contribuir de uma maneira que ia além das contribuições por parte dos ministros. Não se tratava de uma crítica à despolitização das questões econômicas – que aliás seria ainda mais reforçada pelo neoliberalismo então emergente –, mas de uma percepção de que, naquele contexto de crise orgânica, a integração de políticas, guiada por um projeto comum entre as principais democracias liberais, era condição *sine qua non* para a reconstrução de uma ordem econômica mundial (neo)liberal.

As Cúpulas seguintes – Porto Rico (1976), Londres (1977), Bonn (1978) e Tóquio (1979) – mantiveram as diretrizes forjadas na concepção liberal, buscando a eliminação das medidas protecionistas que freava - nesta perspectiva - o avanço do comércio internacional. Por outro lado, naquela época, o período de transição entre os blocos históricos mostrava que o pensamento keynesiano ainda fazia parte das saídas para superar as estagnações econômicas. Na Cúpula de Londres, EUA, Alemanha e Japão condenavam o protecionismo e buscavam encerrar a rodada de Tóquio. Inglaterra, Itália e França, por seu turno, não se empenharam como os três primeiros

²² A aceitação da solicitação de participação da Itália se deu mais como uma forma de aproximação desta às potências ocidentais, do que necessariamente à sua economia. Levando em consideração o aumento da presença comunista no território italiano, o grupo entendeu que a entrada da Itália seria uma forma de reforçar os laços com as potências capitalistas ocidentais.

por temerem a perda de competitividade com as novas economias industriais (RAMOS, 2011).

Não obstante, o segundo grupo - no contexto da estagnação econômica do fim dos anos 1970 – defendeu a proposta da “teoria da locomotiva”. Esta, de inspiração keynesiana, consistia nos investimentos públicos por parte dos estadunidenses, japoneses e alemães para promover um efeito multiplicador na economia mundial. No entanto, a “teoria da locomotiva” não logrou, sendo finalizadas as discussões na Cúpula de Bonn I. Neste sentido, é possível afirmar que do ponto de vista das discussões econômicas mundiais fora da esfera institucional, o G7 finalizou o período de transição da hegemonia dos consensos nas Cúpulas de Bonn, Tóquio e Veneza. Em outras palavras, as alternativas às diretrizes liberais vão, gradualmente, perdendo espaço, não sendo mais debatidas, nem mesmo como propostas adjacentes.

De modo geral, as Cúpulas da década de 1980 seguiram a partir das diretrizes do pensamento liberal. Com efeito, tais encontros serviam para discutir outros temas que também influenciavam a governança econômica mundial, como petróleo, tensões geopolíticas, agricultura, dentre outros. No tocante aos dois temas que nós destacamos – comércio internacional e políticas macroeconômicas - as Cúpulas do G7 passam a se referirem com mais frequência aos países subdesenvolvidos. Destarte, os papéis do FMI do Banco Mundial e Clube de Paris tornam-se fundamentais em auxiliar os Estados em desenvolvimento. Após a estabilização econômica internacional em meados dos anos 1980, o consenso neoliberal fica claro tanto na Cúpula de Tóquio II em 1986 quanto na reunião do G5 naquele mesmo ano. No caso da primeira, a Declaração da Cúpula para assuntos econômicos deixa claro que a articulação dos países em torno de “políticas fiscais prudentes” promoveu a diminuição das taxas de inflação - o que, portanto, contribuirá para sustentar os preços do petróleo – e da minimização da volatilidade da economia mundial (GROUP OF SEVEN, 1986a).

Do ponto de vista geopolítico, a Cúpula reafirma a busca pela prosperidade e liberdade, afirmando que o compromisso com a paz é a grande saída para os conflitos da política internacional (GROUP OF EIGHT, 1986b). No tocante à segunda, Leonardo Ramos (2011) observa a tentativa do G5, em um debate paralelo aos encontros do G7, em institucionalizar as condutas macroeconômicas,

conforme defendido pelo então secretário de tesouro dos EUA James Baker. Após os Acordos de Plaza em 1985 e Louvre em 1987 que marcaram os desdobramentos da governança econômica global na década de 1980, a emergência do novo momento do capitalismo mundial parecia assegurar a prosperidade da economia mundial. Além disto, o fim da URSS ocasionou a abertura de novos mercados que, portanto, garantiria crescimento econômico. Neste sentido, as Cúpulas do G7 na primeira metade da década de 1990 dedicaram à discussão de políticas econômicas para a Rússia, como incentivo à inserção internacional da mesma na globalização. Portanto, a arquitetura da governança econômica internacional nos anos 1990 seguiu a concepção neoliberal da década passada sob o discurso da descentralização das decisões internacionais. Nas palavras de Andrew Baker (2006, p.145):

A collective G7 discourse emphasizing there was no alternative to macroeconomic discipline was repeatedly evident in G7 statements in the 1990s. This was an explicit effort to set limits to what was thinkable and achievable in macroeconomic policy, and to protect what were in most cases the relatively recently won institutional gains of central bank independence and fiscal rules. [...] G7 statements on macroeconomic policy were primarily designed to influence the expectations of other domestic and wider societal actors by emphasizing that macroeconomic austerity was the norm throughout the G7.

Em suma, os defensores do consenso neoliberal advogavam a diminuição do poder dos Estados ao passo que invocavam a emergência das instituições internacionais como atores supostamente acima dos interesses nacionais (KEOHANE, 1984; KOKOTSIS, 2004). Com efeito, conforme assinala Peter Gowan (1999), ao contrário daqueles defensores, a década de 1990 não mostrou a supremacia das instituições nem o declínio da importância dos Estados. Para o autor, o que houve foi o fortalecimento do consenso neoliberal a partir das recomendações dos organismos financeiros sustentados pelos Estados de maior peso nos debates internacionais. Por seu turno, no intuito de inserir os países subdesenvolvidos e os em desenvolvimento na globalização financeira, tais organismos dedicaram em auxiliar os mesmos na inserção econômica internacional. Destarte, houve um crescimento das taxas de juros dos Estados fora do núcleo orgânico do capitalismo ao passo que o aumento de capitais privados e o crescimento com poupança externa tornaram-se uma realidade na economia desses países.

No entanto, tal fase recente do capitalismo mundial não demora em exibir as

suas contradições. Com efeito, houve algumas tentativas de contenção das futuras instabilidades financeiras, apresentando uma série de diretrizes para o melhor fluxo do sistema financeiro internacional. É possível recorrer a diversos exemplos como a quebra da bolsa de valores dos EUA em 1987, a do Rio de Janeiro em 1989, a crise do estoque de moeda no Japão em 1990, e a instabilidade do sistema monetário europeu em 1992/1993 (GARLIPP, 2002).

A sequência de crises econômicas ao redor do planeta na década de 1990 ocasionou o questionamento em torno do consenso liberal na governança econômica mundial desde os anos 1980²³. Na verdade, a crise asiática em 1997/1998 foi o marco teórico no qual as instituições econômicas internacionais, especialmente o FMI, perderam parte da legitimidade (MOSCHELLA, 2010). Neste sentido, a incapacidade dos organismos financeiros internacionais em prever e impedir a ocorrência das crises econômicas levou os países do G7 a repensar a arquitetura da governança econômica mundial a partir da entrada dos países em desenvolvimento nos debates em torno da economia global.

Tanto na Cúpula de Lyon quanto na de Denver, as posições no G7 financeiro continuavam sob o discurso neoliberal de condução econômica²⁴. No entanto, na Cúpula de Birmingham em 30 de outubro 1998, a utilização de gasto público para estimular o crescimento econômico volta a aparecer depois de anos. A recomendação, portanto, era a diminuição das taxas de juros e o aumento da intervenção Estado na economia dos países asiáticos. Dessa forma, a probabilidade de os Estados em desenvolvimento serem afetados pela crise econômica na Ásia seria menor. No entanto, é oportuno salientar que tais propostas não anularam o consenso neoliberal.

²³ A crise asiática – iniciada na Malásia e Tailândia e apreendida por Hong Kong e Coreia do Sul, seu deu através do endividamento do setor privado e da incapacidade do mesmo em pagar os empréstimos recebidos. Os governos, por seu turno, aumentaram as taxas de juros no intuito de impedir a desvalorização cambial. Apesar do auxílio do FMI a estes países e até mesmo do uso das reservas nacionais, a desvalorização das moedas foi inevitável. É oportuno salientar que, tal crise é, na verdade, um resultado dos processos de liberalização financeira dos anos 1990. Conforme aponta Carlos Aguiar Medeiros (1998), da mesma forma que o Japão foi afetado pela diplomacia do dólar forte, os países asiáticos – especialmente a Coreia – passaram por reorientações de políticas macroeconômicas para a abertura de mercado e atração de capitais externos. Assim, a crise asiática além de deter um caráter econômico, tem raízes também na política externa estadunidense acompanhada pelos diagnósticos dos organismos internacionais.

²⁴ No tocante a esta última, é oportuno recordar que em 21 de Junho de 1997, os líderes do G7 declararam a confiança na disciplina fiscal, e o compromisso com a estabilidade monetária com um dos principais caminhos para o desenvolvimento. Entretanto - duas semanas após tal declaração na Cúpula de Denver - a economia da Tailândia entra em colapso (KIRTON, 2011)

Na verdade, a contenção da inflação ainda é a condição fundamental para o crescimento econômico. Além disso, fez-se um *mea culpa* acerca da liberalização financeira e da supremacia dos mercados financeiros como elementos promotores da instabilidade econômica mundial.

No consenso firmado no G7, agora G8, era de que a diminuição das vulnerabilidades econômicas dos Estados passaria pela progressiva aproximação dos mesmos com as organizações mundiais, acordos bilaterais e cooperação internacional. Com efeito, começaram a aparecer diversos questionamentos acerca da restrição dos debates econômicos internacionais em relação ao resto do planeta. Por mais que a Rússia agora se integrasse ao grupo, a necessidade de inclusão de demais economias, especialmente aquelas emergentes, tornara-se essencial na constituição da governança econômica global do novo século. De acordo com a Declaração dos Ministros das Finanças e dos Presidentes dos Bancos Centrais em 25 de setembro de 1999:

[...] we propose to establish a new mechanism for informal dialogue in the framework of the Bretton Woods institutional system, to broaden the dialogue on key economic and financial policy issues among systemically significant economies and promote cooperation to achieve stable and sustainable world economic growth that benefits all. We believe that discussions held in this group will prove useful to complement and reinforce the role of the governing bodies of the Bretton Woods institutions. Accordingly, in December in Berlin, we will invite our counterparts from a number of systemically important countries from regions around the world to launch this new group (G7, 1999b)

Inicialmente, na tentativa de responder estes questionamentos, surgiu o G22, também chamado de “Grupo de Willard” em referência ao hotel Willard, espaço no qual o encontro sediado em Washington D.C aconteceu. Neste sentido, o G22 surge tanto para criar uma articulação conjunta de políticas econômicas em frente à crise financeira asiática quanto em impedir os desdobramentos desta crise no âmbito global. Com efeito, em 11 de novembro de 1998, após o fim do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), seus representantes membros declararam ser apropriado expandir o G22 para melhores efeitos na governança mundial (APEC, 1998). Em um primeiro momento, os países do G8 não viram a expansão do G22 como algo benéfico, uma vez que as negociações internacionais ficariam mais difíceis pela quantidade de membros. Assim, surge o G33 em março de

1999. Contudo, a dificuldade em discutir e definir pautas somando ao número expressivo de participantes tornou-se necessário repensar a inclusão dos Estados (VINAY, 2014). Dessa forma, em junho daquele ano, o G7, em acordo com as economias industriais emergentes, estabelece o G20 como um novo fórum para as discussões econômicas internacionais²⁵.

Portanto, houve alguns avanços na integração dos países emergentes nos debates em torno da economia política global. O G20 financeiro seguiu a mesma estrutura do G8, mantendo os ministros das finanças e os presidentes dos bancos centrais dos seus respectivos países como personagens centrais nas discussões econômicas globais.

Em outras palavras, o grupo manteve uma estrutura informal semelhante à do G8, ou seja, ausência de uma autoridade formal que define as regras e sem processos formais para a tomada de decisões (WOODS, 2011). No entanto, é importante lembrar que, do ponto de vista prático, os Estados que estavam fora do G8 não tinham forças decisivas para definir as práticas de governança econômica pautadas pelo grupo.

2.2. A crise financeira estadunidense de 2008 e as condições para a emergência do resto.

Até o ano de 2008, por mais que a ideia da participação dos países emergentes nas discussões acerca da economia mundial estava no discurso, o G20 financeiro pouco tinha influência nas diretrizes para a governança econômica global. Com efeito, a crise financeira nos EUA de 2007/2008 transformou essa realidade. Nossa proposta aqui não é analisar as raízes da crise e, tampouco, desmiuçar os processos que levaram o colapso da bolha imobiliária. Na verdade, trataremos da crise financeira no intuito de apreender as dinâmicas que elevaram o G20 financeiro à condição de principal fórum econômico multilateral. Grosso modo, a crise financeira

²⁵ Apesar da criação do G20 financeiro, o G8 manteve – até 2008 – maior peso das decisões acerca da economia mundial. É oportuno lembrar que em 1999, o grupo criou o Fórum de Estabilidade Mundial. Este que, por sua vez, concretizou o Banco de Compensações Internacionais, sua célula principal. Portanto, tal institucionalização – além sofisticação da estrutura do G8 – foi uma mensagem à comunidade internacional de que o grupo não havia sucumbido a emergência do G20.

estadunidense nos anos 2007/2008 foi um marco histórico enquanto efeito colateral da supremacia das finanças que vinha dominando a economia mundial desde o final do século XX.

Na verdade, desde os anos 1970, a liberalização financeira vem produzindo os colapsos econômicos. É importante lembrar que isto não acontece por um descuido de um Estado nacional e sim, pelo fato de as crises financeiras serem sujeitas à lógica irracional do próprio sistema capitalista, reforçadas pelo consenso neoliberal (SAWAYA; GARLIPP, 2011). Conforme escreve Borça Júnior e Ernani Torres Filho (2008), de 1997 até 2006 a valorização dos imóveis residenciais nos EUA cresceu – em termos reais – em 85%. Na verdade, tal crescimento se deu pela expansão do crédito imobiliário que, agora, contava com as classes mais populares, denominadas de *subprime*. Em outras palavras, tal conceito se refere a pessoas físicas que apresentam alto risco no tocante à concessão de créditos. Em resumo, para Cláudio Gontijo (2008, p.4):

Nesse contexto, expandiram-se ainda mais as operações de securitização e desenvolveu-se aceleradamente o mercado de hipotecas *subprime*, alimentado, em grande medida, pelas inovações financeiras introduzidas a partir de 2002, de modo a atrair os tomadores de maior risco. Ao contrário das hipotecas *prime*, concedidas a tomadores que dão a entrada tradicional e comprovam os seus rendimentos, as hipotecas *subprime* correspondem àqueles casos em que, ao adquirir um imóvel através do crédito hipotecário, o comprador-devedor não é capaz de dar qualquer entrada e/ou não têm renda comprovada.

Com efeito, o aquecimento do consumo em relação ao mercado ocorreu justamente destas classes. “A participação dos *subprime* no total das novas hipotecas passou de 8,6% em 2001 para 20,1% em 2006” (JÚNIOR e FILHO, 2008, p.3). Além disso, conforme aponta o *Residential Finance Survey* de 2001, 97% das compras de residências foram realizadas a partir dos empréstimos hipotecários e apenas 1,6% compradas à vista (CHAMBERS, GARRIGA, SCHLAGENHAUF, 2007, p. 6). O problema é que, se por um lado, a possibilidade da aquisição de residência tornava-se cada vez mais simples, por outro a população angariava cada vez mais dívidas. Destarte, nos primeiros anos, as taxas de juros dos créditos ofertados eram baixas, o que estimulou as classes populares a consumir no mercado imobiliário.

No entanto, após cerca de cinco anos, as taxas de juros subiram bastante ao ponto das classes populares renegociarem o pagamento e, por fim, devolverem as

propriedades. Em paralelo à inadimplência do *subprime*, os especuladores e financistas, temendo maiores prejuízos, resolveram recolher seus investimentos. É oportuno salientar a íntima relação entre as agências classificadoras de risco e os bancos sobre as decisões dos investidores financeiros.

Em certo momento, a mistura dos títulos de alto com aqueles de baixo risco levaram os investidores a acreditarem estar comprando títulos seguros. Houve aqueles que confiaram que a diminuição da taxa de juros pelo *Federal Reserve* iria contribuir para o retorno da estabilidade financeira. Inicialmente, o argumento de que se tratava de uma crise de liquidez dominou o jornalismo econômico dos EUA, sustentado por economistas e membros do governo. No entanto, a questão era mais profunda, ou seja, tratava-se, na verdade, de um problema de insolvência (ROUBINI, 2010). Em resumo, Gontijo e Oliveira (2011, p. 66) afirmam que:

Foi este crédito farto e barato, com juros negativos, que teria impulsionado exageradamente o consumo norte-americano, contribuindo decisivamente para o excepcional crescimento da economia mundial no período de 2003-2007 e dado origem à bolha imobiliária ao ser estendido, em boa medida, ao financiamento de imóveis residenciais, provocando um *boom* de novas construções, e também ao financiamento de automóveis, cartões de crédito e outras modalidades de consumo. Devido à pressão da demanda por imóveis, o valor de mercado das casas residenciais cresceu mais de 50% e isso alimentou o mercado de refinanciamento de hipotecas, seja para o consumidor adquirir um segundo imóvel (ou um terceiro) ou simplesmente para usar o dinheiro obtido e aumentar e/ou melhorar seus níveis de consumo. A condição para a “bolha” prosseguir e continuar sustentando o “paraíso do consumo” que os americanos desfrutavam, era a de que os valores dos imóveis continuassem ascendentes, mas, ao contrário, seus preços, em meados de 2006, embicaram para baixo e o castelo desmoronou, deflagrando a crise.

Como já esperado, a diminuição das taxas de juros não impediu o aprofundamento da crise, uma vez que as saídas para a recuperação econômica não passavam apenas por um manejo da política monetária. Isto porque dois grandes problemas não estavam resolvidos: a liquidez, que tornava- se cada vez mais restrita no sistema financeiro, e a confiança, que estava longe de ser recuperada. Por certo, a crise econômica progrediu, sendo 2008, o ano de falência das principais instituições financeiras dos EUA. Ou seja, diagnóstico *mainstream* foi equivocado acerca tanto das origens quanto da proporção da crise econômica ao mesmo tempo em que

contribuiu para o aprofundamento da mesma (STIGLITZ, 2010).

Dessa forma, percebeu-se que o problema era mais complexo do que se pensava. Naquele momento, Alan Greenspan – presidente do *Federal Reserve* de 1987 até 2006 – diferentemente das primeiras declarações em 2007, admitiu que a crise econômica de 2007/2008 era a mais grave desde a Segunda Guerra Mundial. Em complemento, a análise de Greenspan, Dominique Strauss-Kahn – então diretor-chefe do FMI – afirmou que os desdobramentos do colapso econômico trariam graves consequências. Naquela altura, a crise econômica estadunidense já havia tomado proporção mundial. A partir daí, não demorou muito tempo para o governo norte-americano auxiliar na saída para a crise através da apreensão do ônus dos bancos para as suas próprias contas. Na iminência da falência do Leman Brothers no segundo semestre de 2008, o mercado financeiro acreditava que o custo da quebra do banco era muito maior do que a sanidade das dívidas por parte do Estado. Neste sentido, observa-se o gasto público como mecanismo de contenção da crise e recuperação econômica. Além disto, posteriormente, o governo dos EUA buscou promover a recuperação da confiança dos investidores com sucessivas compras de títulos e trazendo para si o compromisso com a saúde da economia estadunidense (TURNER, 2010).

Quando a crise do *subprime* nos EUA desdobrou-se a nível mundial, não somente a economia internacional entrou em instabilidade como os idealizadores da governança econômica global entraram em descrédito. É verdade que na crise asiática, os organismos financeiros internacionais e o G8 foram questionados enquanto responsáveis pelas diretrizes econômicas internacionais. Se, naquela época, a criação do G20 correspondeu – em certa medida – aos anseios dos países emergentes, manter a mesma estrutura do grupo não mais seria possível. Em suma, a crítica feita à estrutura do G20 pré-2008 ganhou força, pois países emergentes participavam das agendas econômicas multilaterais, porém não tinham a possibilidade de influenciar, na realidade, as práticas da governança econômica mundial. A crise financeira de 2008, por sua vez, propiciou significativamente o aumento do poder do G20 financeiro. Outro grande fator que possibilitou o fortalecimento do grupo foi o desenvolvimento econômico dos países emergentes. Conforme a advoga Alice Amsden (2001), os países em desenvolvimento compreenderam, cada um ao seu modo, que os princípios do livre-mercado não os

conduziram à condição de Estados desenvolvidos. Dessa forma, a autora afirma que o que propiciou tais países alcançarem o status de “emergentes” foi, em linhas gerais, a intervenção do Estado a partir de um projeto nacional de desenvolvimento. Por certo, o termo “ascensão do resto”, conforme sugerido por Amsden, aponta o crescimento dos países emergentes na economia mundial e que tal crescimento não advém da adesão dos mesmos ao pensamento econômico ortodoxo. Após sete anos, no ano de 2008, a tese de Amsden pôde explicar reformulação do G20 do ponto de vista do fortalecimento das economias emergentes nesta década. Em suma, podemos afirmar que a autora mostrou que as bases materiais dos Estados em desenvolvimento contribuíram para a transformação das bases organizacionais da governança econômica mundial a partir do G20 financeiro.

2.3. O G20/Financeiro: estrutura e desenvolvimento

Com efeito, a consolidação do G20 financeiro como o principal fórum econômico multilateral após 2008 não agradou - por unanimidade - a comunidade internacional. É verdade que a ideia de explorar a potencialidade do grupo partiu dos próprios membros do G8, no caso a França, Inglaterra e Canadá. Os EUA, em um primeiro momento, relutaram a proposta de fortalecer o G20 com o receio da diminuição da influência dos países do G8. Posteriormente, o então presidente George Bush concordou com o argumento de firmar a importância do G20 financeiro no intuito de que o mesmo fosse uma espécie de voto de confiança para a comunidade internacional enquanto esforço para sair da crise econômica (MARTIN, 2011). Entretanto, os países escandinavos, por exemplo, não viram com bons olhos o gradual domínio do G20 financeiro na governança mundial.

Na época, o ministro das relações exteriores norueguês Jonas Gahr Støre afirmou que o G20 não poderia ser legítimo uma vez que não incluía os países nórdicos. Na ocasião, o ministro argumentou que a Escandinávia foi fundamental na construção dos arranjos da governança econômica internacional no pós-guerra, e que a exclusão daqueles países não convergia com a proposta da democratização das decisões e dos debates (GOVERNAMENT OF NORWAY, 2009). Por outro lado,

houve aqueles que compreenderam a existência da legitimidade do grupo não pela necessidade de inclusão de outros Estados, a exemplo das dificuldades do G33. Estes, por sua vez, advogaram a existência de uma legitimidade do grupo para a resolução dos problemas econômicos internacionais, pela efetividade do mesmo em assumir compromissos e estabelecer uma agenda de enfrentamento da crise (DERVIS, 2009; VINAY, 2014).

Com efeito, Paul Martin (2011) – ex-ministro das finanças do Canadá e um personagem fundamental no fortalecimento do G20 financeiro - aponta três fases iniciais acerca do desenvolvimento do fórum. Na primeira, entre 1999 até 2008, o grupo pouco contribuiu, devido à baixa influência, nas práticas econômicas internacionais firmadas pelos principais países que manejam a governança mundial. No segundo momento, o ex- primeiro ministro canadense aponta a crise financeira de 2007/2008 como marco na reorganização da governança econômica global. Tal acontecimento, por sua vez, assinala a dificuldade do G8 em enfrentar os problemas da economia mundial, especialmente quando esta foi assolada por um colapso econômico no centro do sistema financeiro.

Além da pressão externa pela inclusão de outros Estados, que seriam relevantes no tocante ao desempenho da economia global, alguns dos membros do próprio G8 se mostraram solícitos para esta abertura, uma vez que era preciso recompor as bases organizacionais da economia política global. No terceiro período do desenvolvimento do G20 financeiro, Paul Martin observa a Cúpula de Seul na Coreia do Sul em setembro de 2010, como um símbolo da elevação da importância das economias emergentes nos processos e na formulação de pautas. Até então, as reuniões do G20 aconteceram apenas nos países membros do G7, sendo dois encontros nos EUA, um no Canadá e outro na Inglaterra. Na época, a delegação sul-coreana reconheceu a importância de sediar o evento, afirmando que o país sempre seguiu as práticas de governança firmadas pelos países desenvolvidos e que, agora, fazia parte do grupo que dirigiria a economia mundial:

South Korea is the first non-G7 (G8) country to host the G20 summit. It will be a memorable event for South Korea, on a par with its entrance to the United Nations in 1991. Up until now, South Korea has played by rules made by developed countries. Now it is part of the group that drives the global economy (VINAY, 2011, p.49)

É oportuno salientar que as fases acerca do desenvolvimento do G20 não são consensuais. Para Peter Hajnal (2014), por exemplo, já considerando a crise financeira de 2008 como marco de mudança na influência do grupo, é possível identificar quatro fases. Na primeira – de dezembro de 1999 até outubro de 2008 – o G20 financeiro é caracterizado pela informalidade de reuniões entre presidentes de bancos centrais e ministros das finanças dos países membros do grupo. Na segunda fase - de novembro de 2008 até outubro de 2009 – os encontros já contam com a presença dos Chefes de Estado, sem desconsiderar os dois primeiros personagens do fórum. Na terceira, Hajnal observa o estreitamento das iniciativas do G8 com o G20, ao mesmo tempo em que este último, passa a aglomerar novos temas acerca da economia mundial, especialmente as políticas de cooperação internacional. Na quarta fase – de novembro de 2010 até os dias atuais – o autor destaca a ampliação da agenda do fórum para além do âmbito econômico, discutindo, principalmente, a ideia do desenvolvimento nas esferas ambiental, social, energética e política.

Voltando aos impactos da crise financeira na governança econômica mundial, o G20 teve a sua primeira Cúpula na cidade de Washington, capital estadunidense, entre os dias 15 e 16 de novembro de 2008. Naquele momento, buscou-se definir, conforme apontado na Declaração da Cúpula, os principais objetivos do grupo, dentre eles: a) identificar as raízes da crise e revisar políticas estatais para o enfrentamento da mesma; b) acordar estímulos para reanimar a economia; c) criar princípios para a regulação e reforma do sistema financeiro internacional; d) propiciar aumento de recursos para os organismos financeiros internacionais e outras instituições econômicas multilaterais; e) reafirmar o compromisso com as instituições do sistema de *Bretton Woods*; f) afirmar o compromisso do G20 financeiro com a abertura da economia global e g) elaborar planos econômicos com o auxílio de ministros e especialistas (GROUP OF TWENTY, 2008).

Definidos os objetivos do G20 financeiro, os países do grupo lançaram juntamente com a Declaração da Cúpula um documento intitulado “*Action Plan to Implement Principles for Reform*”. Este, conforme sugere o próprio título, reúne um conjunto de diretrizes a curto e médio prazo para as reformas no sistema financeiro internacional, sobretudo com a preocupação em diminuir as instabilidades da economia mundial. É importante lembrar que este documento sintetizou os princípios do grupo e delimitou a agenda econômica do G20 para as próximas Cúpulas. Com

relação ao primeiro tópico do documento, afirma-se que é preciso, no curto prazo, garantir a transparência nos acordos e contratos e também buscar a facilidade em firmar os mesmos. No médio prazo, por sua vez, a ideia é a fiscalização e a regulação das relações econômicas e financeiras internacionais no sentido de evitar a possibilidade de riscos à saúde da economia global e possíveis falhas nos processos econômicos internacionais. Dessa forma, fica sob a responsabilidade dos organismos financeiros mundiais a garantia das práticas econômicas no cumprimento de acordos e contratos.

No segundo tópico, apresentado como “Regimes de Regulação”, o documento assinala a coordenação do FMI com o FSB. O primeiro, por sua vez, deve se encarregar da aglutinação de investimentos, enquanto o segundo reforça a adoção de políticas pro- cíclicas advertido pelo primeiro. Com efeito, o documento defende a adoção de mecanismos de diminuição dos conflitos de interesse nas agências de risco. Em suma, trata-se de combater o problema da informação assimétrica, no sentido de buscar a imparcialidade e a filtragem da mesma. Além disto, o documento advoga que as instituições financeiras devem fiscalizar a expansão do crédito bancário e atividades de securitização.

No tocante ao médio prazo, o documento expressa a importância do aumento da responsabilidade das agências de classificação e da regulação das operações bancárias. Por certo, torna-se fundamental a participação dos Estados na adesão dos princípios forjados pelo G20 para o sistema financeiro internacional. Destarte, o documento recomendou a criação do Programa para a Avaliação do Setor Financeiro (FSPAP) para garantir transparência aos sistemas financeiros dos Estados.

No terceiro, intitulado “*Promoting Integrity in Financial Markets*”, e no quarto tópico, denominado “*Reinforcing International Cooperation*”, o G20 financeiro almeja a articulação das autoridades econômicas nacionais e regionais em prol da cooperação. Neste sentido, o grupo advoga o compartilhamento de informações no intuito de evitar instabilidades no mercado financeiro. Na verdade, a construção de regras para as relações financeiras visa diminuir os possíveis capitais de riscos, a manipulação da informação seletiva, as fraudes financeiras e as práticas ilícitas. Em longo prazo, por sua vez, o documento propõe a consolidação dos mecanismos que garantem os objetivos sintetizados no curto prazo, somando a esfera

global e a adesão dos demais atores internacionais.

No último tópico, dedicado especificamente à reforma do sistema financeiro internacional, o documento defende o aprofundamento das relações das econômicas emergentes com o Fórum da Estabilidade Econômica. Este, por seu turno, deveria reunir os interesses nacionais dentro da recomendação de políticas econômicas comuns para os países membros do grupo. No que tange aos países emergentes, o documento advoga a necessidade de instaurar mecanismos, com o auxílio do Banco Mundial e do FMI, para estimular a confiança nestes mercados e, assim, garantir o crescimento econômico.

É oportuno salientar que nesta parte, apesar de não criticar a liberalização financeira que desencadeou a crise de 2007/2008, o documento recomenda o investimento em infra-estrutura, políticas fiscais de estímulo econômico. Com relação aos objetivos em longo prazo, o documento é impreciso, ou seja, não assinala propostas concretas acerca das reformas do sistema financeiro internacional. Grossso modo, argumenta-se a importância da união dos Estados nacionais no combate aos problemas da economia mundial e invoca a cooperação entre países e organismos multilaterais para a construção de uma agenda comum. Na Cúpula seguinte, realizada em Londres entre os dias 2 e 3 de Abril de 2009, o G20 financeiro manteve as discussões sobre as saídas da crise financeira como tema central dos encontros. Na verdade, é possível notar o desenvolvimento dos argumentos apontados na Cúpula de Washington e, ao mesmo tempo, conferindo um caráter mais concreto às medidas acerca da economia mundial.

Diferente da primeira, esta realizada em Londres divulgou três documentos: a “*Declaration on Delivering Resources Through the International Financial Institutions*”; “*Declaration on Strengthening the Financial System*” ; “*The Global Plan for Recovery and Reform*”(GROUP OF TWENTY, 2009a;2009b;2009c). Os grandes destaques nestas declarações são as estipulações de investimentos do FMI ao grupo no valor de US\$ 750 bilhões e a inclusão das diretrizes de direitos especiais (SDR). Conforme apontou na época o então primeiro ministro inglês Gordon Brown, a Cúpula de Londres conseguira recursos estimados em US\$ 1 trilhão de dólares para recuperar a economia global. Outra novidade foi a reorganização do FSF para o *Financial Stability Board* (FSB). Este, por seu turno, obteve maiores

instrumentos para a fiscalização das práticas financeiras, atuando como parceiro das demais instituições econômicas internacionais pelo lado da governança mundial.

A terceira Cúpula do grupo ocorreu naquele ano, nos dias 24 e 25 de setembro na cidade inglesa de Pittsburgh. Para Hajnal (2011), estes encontros marcaram a história da governança econômica internacional, conferindo ao G20 o principal fórum multilateral de cooperação internacional. Nesta Cúpula, a agenda do grupo – que até então era restrita a temas econômicos – incluiu a questão da energia e mudanças climáticas como elementos para a discussão (GROUP OF TWENTY, 2009c). É oportuno salientar que, mesmo com a presente ideia de aumento do papel dos Estados e das instituições multilaterais na economia global, o discurso da abertura econômica manteve-se presente. Com efeito, a revisão das práticas para o fortalecimento do sistema financeiro mundial incluiu, na declaração, a importância do estímulo ao emprego qualificado como uma das grandes chaves para a recuperação econômica. A Cúpula de Toronto, realizada nos dias 27 e 28 de Junho de 2010, mostra-se como a sucessora daquela sediada em Pittsburgh.

Nesta reunião do G20 no Canadá, os países membros assinalaram o avanço no combate à crise financeira e a eficácia das políticas fiscais expansionistas no crescimento econômico. Com relação às metas econômicas em curto prazo, a Cúpula estipulou a diminuição pela metade dos déficits dos países membros até 2013 e a estabilização e/ou redução da dívida pública até 2016. No tópico “*Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*” da declaração da Cúpula de Toronto, o G20 voltou ao tema da reforma do Sistema financeiro internacional, basicamente, a partir de quatro componentes: a) garantia da fiscalização e regulação do sistema financeiro. Aqui, o documento expressa tanto o compromisso do FSB quanto do Comitê de Basileia de Supervisão Bancária (BCBS); b) o componente da transparência. É importante salientar que para o G20, a cooperação entre os organismos financeiros internacionais é a chave para o combate aos tipos de terrorismo econômico, lavagem de dinheiro, e fraudes financeiras (GROUP OF TWENTY, 2010).

Destarte, o documento assinala o FMI e o Programa de Avaliação do Setor Financeiro do Banco Mundial (FSAP) juntamente com o FSB como os principais núcleos de combate aos problemas da economia financeira global; c) supervisão

efetiva; d) compromisso das instituições financeiras internacionais na resolução de eventuais problemas no sistema. Tais componentes tornaram-se temas chaves para a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento (DWG), no intuito de fomentar discussões – destacadas no documento denominado *“Principles for Innovative Financial Inclusion”* - que seriam revistas no ano seguinte com a Cúpula de Seul (GROUP OF TWENTY, 2010).

É interessante notar que a Cúpula de Toronto voltou ao tema da abertura econômica defendida em Pittsburgh através de medidas mais concretas. Todas elas, por sua vez, condenavam o protecionismo, sem ressalvar qualquer desequilíbrio entre os Estados, uma vez que, de acordo com a declaração, desestimulava o comércio e as oportunidades de crescimento econômico. Dessa forma, o documento invoca a OMC, OCDE e a UNCTAD como as principais organizações responsáveis para impedir o aumento do protecionismo nas relações internacionais.

De fato, a Cúpula de Seul – entre os dias 11 e 12 de novembro de 2010 – desenvolveu em maiores detalhes os temas da agenda do G20. Ao todo, a Cúpula divulgou seis documentos, um número expressivo em relação aos encontros anteriores. A ideia do desenvolvimento como objetivo em comum para toda a comunidade internacional através da cooperação mútua manteve-se como tema central das discussões. Em tais encontros, a avaliação dos estudos do DWG, propiciou a elaboração do *Multi-Year Action Plan* (GROUP OF TWENTY, 2010b), um dos documentos forjados na Cúpula. Este, por sua vez, traçou as diretrizes dos principais tópicos que os encontros anteriores do G20 apontaram para a superação da crise econômica. Dentre eles: Infraestrutura; Recursos para o desenvolvimento humano; Comércio; Investimento privado e criação de empregos; Segurança alimentar; Crescimento com resiliência; Inclusão Financeira; Mobilização de recursos domésticos e Compartilhamento de informações. Destarte, analisaremos os tópicos referentes à economia política do G20 financeiro.

No primeiro tópico, o documento recomenda, grosso modo, o investimento em infraestrutura em diversos âmbitos, especialmente em energia, transporte e comunicação. Tais empreendimentos, por seu turno, devem privilegiar o desenvolvimento regional e parceria entre os países membros. Para isto, criou-se o Painel de Alto Nível para o Desenvolvimento em Infraestrutura (HLP), no intuito de angariar recursos para os investimentos. Tais resultados, por seu turno, seriam

avaliados na Cúpula seguinte. Com relação aos recursos para o desenvolvimento humano, ficou acordado garantir que as Metas do Milênio sejam cumpridas. Para isto, a UNESCO e a OCDE tornariam-se parceiros do grupo ao fornecer os relatórios e os diagnósticos do desenvolvimento humano em nível global, especialmente dos países do G20. Com efeito, o documento recomenda os Estados a criar empregos, identificar os problemas em saúde e educação, ao passo que assim, deve promover a formação qualificada para o mercado de trabalho²⁶.

No tocante ao comércio, o Plano de Ação para o Desenvolvimento seguiu as mesmas recomendações das Cúpulas anteriores, ou seja, defende a diminuição do protecionismo e a liberalização comercial como elementos para o combate a pobreza e crescimento econômico. Além disto, o Plano reconheceu também os esforços das organizações internacionais multilaterais em estimular o comércio global. No quarto tópico, sobre o investimento privado e a criação de empregos, o Plano de Ação para o Desenvolvimento assinala a importância do capital privado e externo para o desenvolvimento nos países membros, seja na redução da miséria como também na inovação científica. Nesta parte do documento, fica claro a preferência do mesmo aos investimentos privados, sejam eles externos ou internos em relação à política fiscal na promoção do crescimento econômico. Como no tópico da infraestrutura, o Plano de Ação para o Desenvolvimento não recomenda a importância do papel do Estado na melhoria das expectativas econômicas. A natureza das políticas para a criação de condições para o investimento privado não é discutida, deixando margem para diferentes perspectivas.

No entanto, é possível observar uma tendência ao pensamento econômico liberal. No sexto tópico - da inclusão financeira - o documento advoga a necessidade do Estado com os compromissos fiscais, facilitar o ambiente de negócios e incentivar o setor privado, sem exemplificar de que forma. Com relação à mobilização de recursos domésticos, o documento reforça os posicionamentos do tópico anterior. Além disto, enfatiza a importância da transparência e parceria com os organismos

²⁶ É oportuno salientar que o documento mostra certo cuidado quando faz tais recomendações. Não é explícito que é dever do Estado garantir o desenvolvimento através do investimento público, nas linhas de um pensamento keynesiano. Em outras palavras, o Plano de Ação para o Desenvolvimento trata do resultado e não do processo. Não é colocado, por exemplo, em que medida o Estado e/ou capital privado deve atuar neste desenvolvimento. Neste sentido, a forma como o país-membro poderá cumprir os objetivos acordados não é visto em maiores detalhes.

financeiros multilaterais. No último tópico, que se refere ao compartilhamento de informações, aponta a cooperação internacional, tanto entre Estados quanto entre países e organizações, como elemento fundamental para a troca de conhecimento. Nesta parte, a proposta do documento pareceu reafirmar a importância do compartilhamento de informações para a estabilização da economia mundial, sem apresentar alguma novidade em relação às declarações das Cúpulas anteriores. Tendo em vista o conteúdo do Plano de Ação para o Desenvolvimento, os membros acordaram as diretrizes em torno de um grande objetivo comum, denominado na Cúpula como “Consenso de Seul” (GROUP OF TWENTY, 2010c). De fato, o consenso não traz uma novidade em relação ao Plano de Ação para o desenvolvimento.

Por seu turno, o entendimento acerca da economia política do G20 financeiro é exposto na declaração da Cúpula, que, ao mesmo tempo em que resume as iniciativas do grupo nos encontros na Coreia do Sul, apresenta os desdobramentos do primeiro plano de desenvolvimento estabelecido na Cúpula de Washington. No âmbito da política monetária, a declaração da Cúpula de Seul (GROUP OF TWENTY, 2010d) é mais explícita – em relação aos demais documentos – em aproximação ideológica com o pensamento liberal.

Dessa forma, a declaração advoga a importância dos bancos centrais na estabilidade dos preços e na preferência do nível das taxas de juros às forças de mercado e câmbio flutuante. Entretanto, a discussão sobre política fiscal se manteve imprecisa do ponto de vista da natureza da mesma para a promoção do crescimento econômico. Sobre as reformas financeiras, é possível identificar mais uma vez uma orientação à vertente liberal como, por exemplo, a remoção de barreiras comerciais enquanto estímulo ao mercado produtivo e a flexibilização do trabalho no intuito de aumentar o nível de emprego (GROUP OF TWENTY, 2010e). Em uma análise, em termos gerais, da Cúpula de Seul, observa-se um paradoxo. De um lado, foi o primeiro evento do grupo a ser sediado em um país semiperiférico, ou seja, um símbolo da importância das economias emergentes no G20 financeiro. Por outro lado, é possível observar certa envergadura da economia política do fórum multilateral para o pensamento liberal, dominante desde o G7/G8.

Por seu turno, o entendimento acerca da economia política do G20 financeiro é exposto na declaração da Cúpula, que, ao mesmo tempo em que resume as

iniciativas do grupo nos encontros na Coreia do Sul, apresenta os desdobramentos do primeiro plano de desenvolvimento estabelecido na Cúpula de Washington. No âmbito da política monetária, a declaração da Cúpula de Seul (GROUP OF TWENTY, 2010d) é mais explícita – em relação aos demais documentos – em aproximação ideológica com o pensamento liberal.

Dessa forma, a declaração advoga a importância dos bancos centrais na estabilidade dos preços e na preferência do nível das taxas de juros às forças de mercado e câmbio flutuante. Entretanto, a discussão sobre política fiscal se manteve imprecisa do ponto de vista da natureza da mesma para a promoção do crescimento econômico. Sobre as reformas financeiras, é possível identificar mais uma vez uma orientação à vertente liberal como, por exemplo, a remoção de barreiras comerciais enquanto estímulo ao mercado produtivo e a flexibilização do trabalho no intuito de aumentar o nível de emprego (GROUP OF TWENTY, 2010e). Em uma análise, em termos gerais, da Cúpula de Seul, observa-se um paradoxo. De um lado, foi o primeiro evento do grupo a ser sediado em um país semiperiférico, ou seja, um símbolo da importância das economias emergentes no G20 financeiro. Por outro lado, é possível observar certa envergadura da economia política do fórum multilateral para o pensamento liberal, dominante desde o G7/G8.

CAPÍTULO III- A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL: PRAGMATISMO, AUTONOMIA E MULTILATERALISMO

3.1. A economia política do subdesenvolvimento: uma breve análise do modelo brasileiro

A grande preocupação de Celso Furtado foi estudar as raízes e as condições do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Diferentemente das então análises que norteavam o pensamento econômico do Brasil, Furtado percebe que o subdesenvolvimento não é uma etapa do desenvolvimento e, muito menos, que o Brasil era um país semifeudal como afirmavam os intelectuais do Partido Comunista Brasileiro. É possível notar que, inicialmente, Celso Furtado procurou salientar que o desenvolvimento dos países da periferia do sistema capitalista, especialmente os latino- americanos e, sobretudo, o Brasil, passaram e passam por um processo de desenvolvimento distinto daquele visto nos Estados centrais. Na verdade, o economista paraibano realiza um extenso trabalho no intuito de compreender as raízes do subdesenvolvimento da economia dependente do Brasil.

A nossa hipótese central é a seguinte: o ponto de origem do subdesenvolvimento são os aumentos de produtividade do trabalho engendrados pela simples realocação de recursos visando obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional. O progresso técnico — tanto sob a forma de adoção de métodos produtivos mais eficientes como sob a forma de introdução de novos produtos destinados ao consumo — e a correspondente aceleração no processo de acumulação (ocorridos principalmente na Inglaterra durante o século antes referido) permitiram que em outras áreas crescesse significativamente a produtividade do trabalho como fruto da especialização geográfica (FURTADO, 1983, p. 78)

No clássico “Formação Econômica do Brasil” - publicado inicialmente em 1959- Furtado (2005) analisa minuciosamente a economia brasileira em uma perspectiva histórica, produzindo reflexões sobre os mais variados momentos que o país havia vivenciado até então. Obviamente, a proposta aqui não é descrever o livro, mas apontar algumas questões referentes à concepção de economia dependente do

autor. No primeiro capítulo desta obra, Celso Furtado argumenta que a formação do Brasil, enquanto colônia de Portugal, é fruto da expansão mercantilista da Europa Ocidental. Destarte, é a exclusividade das transações que constitui uma das primeiras características da construção de uma economia dependente. O autor observa que Portugal - ao enxergar os erros da colonização espanhola fundamentado, basicamente, na exploração de metais - promoveu a exploração agrícola. Com relação aos tipos de colonização, Furtado destaca duas grandes formas. A primeira, por produção, inicialmente são exitosas devido à constituição das relações comerciais. No entanto, analisando em longo prazo, este tipo, por conter uma sociedade escravista, tende a concentração das propriedades, da terra e, consequentemente, da produção.

Esse desenvolvimento, conforme vimos, caracterizou-se pela desorganização da economia artesanal pré-capitalista e pela progressiva absorção dos fatores liberados, a um nível mais alto de produtividade. Identificam-se duas fases nesse processo; na primeira, a liberação de mão de obra era mais rápida que a absorção, o que tornava a oferta desse fator totalmente elástica; na segunda, a oferta da mão de obra, resultante da desarticulação da economia pré-capitalista, tende a esgotar-se, o que exige uma reorientação da tecnologia. (FURTADO, 2000, p. 252)

Isto significa que em uma economia exportadora de produtos agrícolas e minerais, a absorção da mão de obra e o crescimento urbano aumentam o excedente de capital que, por sua vez, ficava concentrado a uma elite. As colônias de povoamento, por sua vez, destacam-se pelo grande fluxo de imigração europeia, pelas estruturas maleáveis em comparação ao primeiro tipo, o que facilita o acesso a terra, a desconcentração de renda e ao surgimento da pequena propriedade. Em outras palavras

as economias australiana, canadense ou estadunidense nessa fase eram simples prolongamentos da economia industrial europeia. As populações que emigravam para esses novos territórios levavam as técnicas e os hábitos de consumo da Europa e, ao encontrarem maior abundância de recursos naturais, alcançavam, rapidamente, níveis de produtividade e renda bastante altos. Se considerarmos que essas “colônias” só se estabeleciam onde prevaleciam condições econômicas excepcionalmente favoráveis, explica-se que suas populações hajam alcançado, desde o início, elevados níveis de vida, comparativamente aos dos países europeus. (FURTADO, 2000, p 252)

Tendo em vista que o primeiro modelo se refere ao Brasil e o segundo aos EUA, Ricardo Bielchowsky (2009, p. 54) assinala que: “essa teria sido uma fase

excepcionalmente ruim, de contração mesmo da renda nacional; e, para a norte-americana, uma fase de industrialização de extraordinário dinamismo”. O ciclo do ouro, na visão de Furtado, forja-se na dependência de Portugal em relação à Inglaterra. Por conseguinte, as transações que antes eram exclusivas para o território português, tornam-se também para os ingleses. Neste sentido, o custo de proteção da Inglaterra almejada por Portugal devido à instabilidade do condomínio de poder europeu, tem a exploração do ouro como financiamento, ao passo que evidencia a condição de dependência da economia lusa. Mesmo após a independência do Brasil, nota-se que as estruturas por detrás da dependência não foram extintas. Conforme aponta Florestan Fernandes (1975, p.33) “o estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional”.

Basicamente, as estruturas das colônias da América Latina apresentavam um poder central localizado nos centros urbanos ao passo que a elite periférica, que detinha este domínio, representava os interesses da metrópole. Com efeito, as regiões onde a fiscalização do país colonizador era menor, produziram outros grupos influentes que detinham algum poder econômico. No entanto, Celso Furtado (1968) observa que a emergência de outros grupos que não eram necessariamente representantes da metrópole, não significou a constituição de um movimento que viria a se constituir em defesa dos interesses nacionais e por um projeto de país. Grosso modo, estes grupos podem ser caracterizados por seus interesses distintos, porém nem sempre conflitantes. De um lado, “estava o grupo de senhores da terra com amplos poderes sobre os núcleos de população que habitavam seus domínios; do outro, estavam aqueles elementos cuja riqueza derivava do comércio e de outras atividades de caráter principalmente urbano” (FURTADO, 1968, p.53). Esses dois grupos desenharam os contornos do subdesenvolvimento brasileiro. Aqueles predominantes no espaço urbano são identificados por Furtado como liberais. Esses, por sua vez, procuraram integrar o Brasil às forças externas, pois:

“a burguesia urbana dependia essencialmente das relações exteriores para sobreviver” ao passo que o grupo dos proprietários rurais “conseguia expandir o seu poder através de um processo de crescimento vegetativo ocupando novas terras e coletando recursos da população que nelas ia se instalando. (FURTADO, 1968, p.53).

Sobre as causas do processo de desenvolvimento baseado no mercado externo, o autor levanta os seguintes fatores:

a) disponibilidade de fatores em um sistema econômico tipo capitalista; b) existência de um seguimento da classe dirigente com motivação shupeteriana, isto é orientado pela para a criação de novas linhas de exportação e produção como forma de defender ou aumentar o seu prestígio e influência; e c) existência de uma organização política suficientemente articulada para servir de instrumento ao grupo dirigente em seu esforço visando a eliminação dos principais obstáculos antepostos pelas estruturas social semi-feudal ao processo de integração na economia internacional em rápido desenvolvimento. (FURTADO, 1968, p.55)

As raízes do subdesenvolvimento, desse modo, estão na formação da estrutura capitalista distinta daquelas forjadas nos países do centro do sistema. Ou seja:

O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo. (FURTADO, 2000, p.253)

Portanto, para o economista brasileiro, as duas principais raízes do subdesenvolvimento estão nas condições espaciais no qual o capitalismo brasileiro originou-se. Dessa forma, Furtado (1969) identifica o latifúndio e a escravidão como os principais elementos que elucidam essas condições. Em seu extenso estudo sobre os modelos de desenvolvimento, Celso Furtado apreende não apenas a forma de colonização dos países latino-americanos como também apanha a essência deste capitalismo dependente. Grosso modo, nos países do centro, o desenvolvimento do sistema capitalista foi resultado - e ainda é - da combinação de avanço tecnológico com incorporação da mão de obra. Ou seja, a revolução industrial que promoveu o chamado capitalismo concorrencial forçou a crescente especialização da mão de obra que, consequentemente, ingressava no mercado de trabalho produzindo mercadorias de alto valor agregado. No entanto, o processo visto nos Estados periféricos mostra que houve a importação da tecnologia dos países do centro, de modo que a mão de obra, que era elástica, não tenderia à qualificação. Em outras palavras, “na medida em que se intensifica o processo de capitalização, uma parte dos novos investimentos incorporará tecnologias mais avançadas, sob a forma de equipamentos importados.” (FURTADO, 1969, p.23). Nas palavras do autor:

Insofar as the international division of labor made it possible to overcome certain obstacles to the accumulation process at the center, it generated a surplus. In other words, by extending its area of influence and indirectly incorporating natural resources and labor into its own production system, the center was realizing productivity gains. The first consistent theory of modern economic science-Ricardo's theory of comparative prices formulated in the early nineteenth century-was developed to explain this increase in productivity. But while no one could doubt the existence of a surplus created by the international division of labor, the way in which that surplus was appropriated was far from obvious. The portion that reverted to a particular country varied with the circumstances, and what came to be called trade policy was an effort to increase that portion for someone's benefit. (FURTADO, 1987, p.220)

Em uma análise mais detalhada, Celso Furtado (1987) identifica quatro arranjos da formação da economia dependente: o excedente de capital destinado aos Estados centrais; o excedente apropriado pela burguesia interna, aquele apossado pelos grupos locais dominantes e aquele destinado ao Estado. No primeiro caso, “If internal pressure to raise wages or taxes exists, new jobs may no longer be created or there may be an influx of labor from regions with even lower wages” (FURTADO, 1987, p.220). No que se refere à apropriação do excedente pela burguesia, o autor escreve:

This includes landowners (when the exports are agricultural commodities) as well as other groups whose activities generate the new surplus or relate to its local use. Typically, the local recipients of the surplus operate within a residual space. Initiative remains with foreign interests, whose operations gain flexibility and efficiency to the extent that they are supported by local agents. This local bourgeoisie arises as a result of incorporation in the international division of labor and tends to identify itself culturally and ideologically with the center. Its part of the surplus operates as an instrument of acculturation. Under these circumstances, the process of modernization becomes most intense, and sophisticated foreign patterns of consumption are imitated without a parallel development of local means of production (FURTADO, 1987, p.221)

No terceiro caso, “The action of these bourgeoisies, although circumscribed by important external factors, duplicates the earlier rise of the European bourgeoisies”(p.221) ou seja, “This can have a variety of consequences: destruction of traditional handicrafts, overthrow of traditional forms of social dominance based on the control of land, and even disputes over the share of foreign interests in the export, import, and financial sectors.” (p.221). Após as dificuldades acerca das

estruturas arcaicas como travas do processo de superação do subdesenvolvimento, houve também o acarretamento de problemas gerado pelo próprio modelo nacional desenvolvimentista. De acordo com Vera Cepêda e Gustavo Pinto (2014,p.17)

O principal deles, para Furtado, seria o da frenagem ou destruição da brecha de “internalização da dinâmica”, causada por uma variada gama de fatores: a falta de capitais para investimento em infraestrutura; a falta de capacidade de inversões privadas em setores estratégicos (orientada, em grande medida pelo lucro fácil em setores produtores de gargalos estruturais); agravamento dos estrangulamentos estruturais de infraestrutura, matérias-primas e cadeia de transformação, tecnologia e indústria pesada; padrões de consumo de massa imitadores e inflacionários; importações gravosas; consumo sumptuário das elites; debilitação do padrão monetário e da taxa de poupança interna/investimento. Estas características surgem, para Furtado, como resultado da condição de subdesenvolvimento em etapa de industrialização. A demora e atraso são heranças do modelo primário-exportador, mas a brecha histórica lida agora com o tema central da diferença temporal entre o capitalismo retardatário diante do padrão avançado, rápido e impeditivo das economias centrais. Trata-se então, não do ciclo autoreproduzido do subdesenvolvimento, mas dos obstáculos ao desenvolvimento (Furtado, 1967). Citamos aqui três elementos importantes, e exemplares, dessa lógica: a questão da herança das assimetrias federativas (dual-estruturalismo), o tema do planejamento e racionalização da industrialização e as mudanças sociais possibilitadas pela democracia.

É possível notar que a análise do subdesenvolvimento de Furtado (1987) não é vista por uma perspectiva econômica *strictu sensu*. Na verdade, o autor incorpora tanto os fatores políticos e sociais quanto a importância da cultura, negligenciada por uma parte significativa dos economistas. No tocante ao contexto das sociedades modernas, Furtado (1978) advoga a existência de uma civilização industrial, marcada pela racionalização da produção e pela revolução científica. Do ponto de vista sociológico, o autor observa a inerência dessas sociedades, a subordinação da lógica capitalista de acumulação e, consequentemente, a direção da civilização a um permanente processo de alienação. Destarte, o economista brasileiro observa ainda que o excedente retido na periferia se estabelece, também, em valores culturais, especialmente adventos dos EUA.

Desprezados pelas elites, os valores da cultura popular procedem seu caldeamento com considerável autonomia em face da cultura das classes dominantes. A diferenciação regional do Brasil deve-se essencialmente à autonomia criativa da cultura de raízes populares... A crescente influência da economia norte-americana, impulsionando uma cultura de massas dotada de meios extraordinários de difusão, opera como fator de desestabilização do

quadro cultural fundado na dicotomia elite-povo (FURTADO, 1999, p.65.)

Em suma, o padrão de consumo forjado nos países do centro era captado pela burguesia dos países periféricos, ou seja, propiciou, dentre outros fatores, as elites dos Estados subdesenvolvidos a não se preocuparem em produzir, materialmente, aquilo que eles encontravam nos países centrais. Esses últimos, por sua vez, desenham os arranjos da economia dependente ao controlar uma parte significativa das decisões nacionais.

Na tentativa de apreender os novos arranjos que permeiam o subdesenvolvimento e, ao mesmo tempo, revisando as leituras sobre o tema produzidas até então, Leda Paulani (2008) argumenta que os arranjos da economia dependente foram aprofundados em cinco momentos da história do Brasil. Grossso modo, no primeiro período, com a chegada dos portugueses, o território brasileiro passou a ser espoliado devido à grande oferta de matéria prima de metais preciosos. Destarte, esse processo convergiu com a acumulação primitiva do capitalismo nos países europeus. No segundo período, o Brasil se insere na economia mundial como produtor de bens agrícolas e matérias primas de preço baixo, impulsionando, assim, a acumulação de capital na Europa. Na terceira fase, Paulani aponta uma transformação espacial/geográfica, no sentido de que o Brasil torna-se receptor das indústrias europeias devido à superacumulação industrial nestes países, formando, assim, os centros industriais do ABC paulista. No quarto período, encontra-se a fase da obtenção de empréstimos evidenciando a economia brasileira da década de 1970. O quinto momento, que permanece até os dias atuais, de acordo com Paulani (2008), é a plataforma da economia brasileira através da valorização financeira, beneficiando, como não antes visto, o capitalismo rentista.

Iniciado nos anos 1990 com Fernando Collor e permanecidos nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, Leda Paulani observa que foi no governo FHC que o Brasil ingressou ativamente na era da financeirização. A estabilidade monetária foi, na verdade, condição *sine qua non* para viabilizar o cálculo rentista. No governo Lula, a política econômica permanece, adotando novas medidas como a reforma da previdência, a lei de falências em benefício aos bancos, mais garantias aos empréstimos para empresas e também o aumento do grau na abertura financeira.

Esta última fase - que ainda não se encerrou - veio ao fim da guerra fria solidificado em um ideário neoliberal que orienta o Estado ao mercado em detrimento dos interesses da sociedade. Em outras palavras, o discurso liberal hegemonic que apresentava um conjunto de políticas voltadas para o desenvolvimento, tendo em vista a nova realidade da economia mundial. Na prática, torna-se evidente a falácia desta concepção visto o aumento da desigualdade social e a precarização do trabalho (POCHMANN, 2001). Em suma, no fim do século XX foi inaugurada uma nova etapa que fortalece o caráter dependente da economia brasileira. Otaviano Canuto (2009), por exemplo, vai na contramão da ideia da dependência acentuada na última década do século XX. Ele advoga que países em desenvolvimento podem sustentar posições de liderança, apontando, assim, uma mudança no sistema global contemporâneo. Neste sentido, Canuto sugere que não existe uma estrutura de constrangimentos que coloquem os países na condição de subdesenvolvidos, mostrando ser possível países não-desenvolvidos assumirem protagonismo no sistema internacional e, mais ainda, poderem alcançar o desenvolvimento a partir da inserção internacional. Essa, por sua vez, se traduz pela desregulamentação dos mercados, privatizações das empresas estatais, liberalização financeira, abertura comercial, dentre outros. No entanto, Almeida Filho e Petrelli Corrêa (2000) já haviam observado que a disparidade entre os países do centro e periféricos não se alterou.

“Afora o caso particular do Japão, que ascendeu consistentemente ao grupo de países que comanda a acumulação mundial, os demais casos confirmam um desenho do capitalismo com um núcleo orgânico, dominante e hegemonic, e países subordinados” (FILHO e CORRÊA, 2000, p.17). Continuando nesta perspectiva, Priscila Araújo e Niemeyer Almeida Filho (2012) observam que esta análise é, antes de tudo, ideológica. Na verdade, a reprodução da economia dependente persiste. Os autores argumentam que a:

[...] síntese de indicadores sociais nacionais, que revela a disparidade dos indicadores sociais entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, mas concluem que a manutenção de políticas econômicas adequadas viabilizará o crescimento nas economias em desenvolvimento, ampliando o espaço fiscal necessário para a melhoria de oportunidades aos indivíduos. (ARAUJO e ALMEIDA FILHO, 2012, p.37)

Com efeito, Marcelo Carcanholo (2010, p 113) aponta que a vulnerabilidade externa e a reprodução da economia dependente foram mantidas no governo Lula. Na

verdade, “as reformas estruturais pró-mercado, incluindo a liberalização comercial, financeira e produtiva, não apenas são mantidas como aprofundadas em seu governo.” Apesar de reconhecer uma melhora dos índices econômicos comparados ao do governo Fernando Henrique Cardoso, Carcanholo identifica os seguintes fatores que contribuíram para esta melhora:

1) alta no ciclo de liquidez internacional, o que reduz as taxas internacionais de juros, proporcionando um crescimento da economia mundial e uma redução no risco-país, que embasa o fluxo de capitais externos; 2) forte crescimento da economia chinesa, que importa os produtos justamente que preponderam na pauta de exportações da economia brasileira; 3) crescimento do preço das *commodities*, predominantes na estrutura exportadora do país.

O autor conclui que a melhora no cenário econômico do Brasil no governo Lula, na verdade, foi de caráter conjuntural. Com efeito, é possível compreender as raízes da crise econômica brasileira, no âmbito interno, nestes meados da segunda década do século XX. No que tange às análises sobre o desenvolvimento, Almeida Filho (2015, p.6) o define “como um processo de aumento do grau de complexidade aproxima-se muito mais da condição histórica do capitalismo, apresentando capacidade explicativa para as diferenças sociais e produtivas, que se podem observar em nível global.”

Partindo dessa perspectiva, compreendemos a crescente vulnerabilidade externa do Brasil ao identificarmos a reprimarização da economia que vem ocorrendo desde o início da década de 1990. Ricardo Hausmann e César A. Hidalgo (2014) analisaram os níveis de complexidade econômica dos mais variados países. Basicamente, os autores observaram que quanto mais complexa é a economia de determinado Estado, menor a possibilidade do mesmo estar sujeito a crises internacionais. Além disso, é possível afirmar que tal país possui maior capacidade de obter uma formação bruta de capitais.

Conforme escreve Belluzzo e Almeida (2016, p.29), “a participação da indústria no PIB caiu de 35,8% em 1984 para 15,3% em 2011, sendo atualmente de 13%”²⁷. Em um primeiro momento, é possível argumentar que o processo de

²⁷ Para ilustrar como os fatores assinalados teriam efeitos devastadores sobre o comércio exterior brasileiro de produtos da indústria de transformação, se em 2006 o saldo era positivo em 29,8 bilhões de dólares, em apenas cinco anos, vale dizer, em 2011, o resultado alcançaria valor negativo de 48,7 bilhões. Em 2014 o déficit subiria a 63 bilhões de dólares. Destaques para os déficits em produtos químicos, bens de capital mecânicos, equipamentos de rádio, tevê e comunicação e veículos automotores. O resultado global do comércio exterior foi superavitário em 29,8 bilhões de dólares em 2011 (40 bilhões em 2006),

desindustrialização é um fenômeno que ocorre também nos países ricos, pelos desdobramentos consequentes da globalização (ARRIGHI, SILVER e BREWER, 2003). Entretanto, convém lembrar que a situação do Brasil não é o caso daquela vista nos países do centro. Em suma, tendo em vista os trabalhos de Hausmann e Hidalgo juntamente com as análises dos dois últimos, fica clara a direção do Brasil no tocante ao aumento das vulnerabilidades externas.

Retomando o pensamento de Furtado, o economista brasileiro defende que o fato de determinado país ser subdesenvolvido vai de encontro com a própria expansão do sistema capitalista. Isto significa que o subdesenvolvimento faz parte de um problema estrutural de exploração que não se resume nas classes do interior dos Estados, mas também apreende as assimetrias dos países centrais e periféricos no sistema internacional. É verdade que houve um avanço da diminuição do anacronismo do Brasil com os Estados do centro após as políticas nacionais desenvolvimentistas do século, sobretudo na substituição de importações e na elaboração de políticas industriais. No entanto, Furtado (1962) reconhece que isto não significou uma transformação social qualitativa, persistindo as desigualdades e a miséria extrema no país. Na verdade, as mudanças pelas quais passava o Brasil em meados do século XX provocaram desajustes estruturais que acarretaram novos problemas. Estes por sua vez, atingiram em grande parte a população mais pobre que naquela época constituía praticamente toda a sociedade brasileira.

Neste sentido, o autor sustentava que um projeto nacional de desenvolvimento deve agregar toda a realidade social dentro de uma coordenação estratégica que direcione o país para a superação do subdesenvolvimento. A crítica, nesta obra, feita por Furtado, se refere à espécie de um projeto seletivo de desenvolvimento, ou seja, políticas - que não deixam de ser importantes - direcionadas apenas para certos setores da indústria e comércio, por exemplo, em detrimento de programas que visam a melhoria da qualidade de vida da população. Ou seja, não é possível um pleno desenvolvimento sem o compromisso de transformação social (BRANDÃO, 2008). Furtado (1962) sugeriu que as formas de resolverem tais desajustes deveriam passar pelo campo político, lideradas pelas forças sociais progressistas, através das transformações estruturais como a reforma agrária,

graças ao extraordinário saldo em commodities agrícolas e minerais de 78,5 bilhões de dólares (46,4 bilhões em 2006). Mas, o superávit seria transformado em déficit de US\$ 4 bilhões de dólares em 2014, quando o saldo de commodities recuou para 59,5 bilhões. (BELLUZZO e ALMEIDA, 2016, p. 31)

anacronismo regional e a disciplinação do capital externo. Posteriormente, o que aconteceu foi o oposto. Com o advento da ditadura militar, o autor indica o aprofundamento dos desajustes e um passo atrás da sociedade brasileira rumo ao desenvolvimento.

Destarte, no período militar, Furtado (2002) identificou o aprofundamento de duas tendências: a inclinação ao endividamento externo e a propensão à concentração de renda. Após o fim da ditadura e o início da era democrática do Brasil, o autor reconhece (1992) um novo tipo de adversidade no Brasil que é a emergência da globalização neoliberal. Naquele período, Furtado assinalou que a crise dos EUA nos anos 1970 possibilitou um aumento da independência das empresas transnacionais em relação aos Estados. Isto significou a atrofia das políticas públicas e da sujeição das políticas macroeconômicas nacionais aos desdobramentos da globalização. Por fim, Furtado mostrou-se pessimista com os rumos do Brasil em estabelecer políticas e condutas que iam de acordo com os interesses do capital financeiro globalizado. No entanto, o autor insistiu, até o fim, na necessidade de um projeto que garantisse a independência do Brasil frente aos interesses internacionais divergentes e a busca pela justiça social, destacando a importância do Estado. Dessa forma, é possível notar que os arranjos de constrangimentos para a ampliação do poder dissuasório do países decorre não somente do ponto de vista das estruturas hegemônicas, mas também de problemas estruturais da economia brasileira. O resultado dessa equação é a dificuldade de almejar posições mais independentes dos interesses das estruturas hegemônicas de poder ao passo que fortifica as formas de pressão das forças sociais (COX) das mesmas em cooptar países periféricos.

3.2. Uma política externa independente? A construção de um conceito

Nesta secção, examinaremos a teoria e a prática da chamada política externa independente - PEI - e de que forma a mesma promoveu a inserção internacional do Brasil. Argumentamos que a arquitetura da política externa independente é uma das bases fundamentais para a interpretação do conceito de Guerra de Posição na política internacional brasileira do governo Lula para o G20 financeiro. A princípio, a política

externa independente surgiu mais por uma intenção do que necessariamente enquanto fruto de um projeto de inserção internacional. Dizer isto é dizer que a PEI se deu como uma resposta às dificuldades enfrentadas pelo governo brasileiro no cenário mundial, especialmente nas divergências com a diplomacia estadunidense. Tal contexto encontra- se durante o governo de Juscelino Kubitschek, no qual o presidente mineiro definiu o seu mandato sobre a frase “50 anos em 5” ou seja, avançar – em tese – o desenvolvimento do Brasil de cinquenta para cinco anos. Com efeito, JK procurou utilizar a política externa para garantir investimentos internos.

Se o Plano de Metas tornara-se a identidade do governo JK no plano interno, a Operação Pan Americana (OPA) surge como instrumento para este fim no âmbito externo. Aqui, o argumento central era de que a miséria e os demais problemas advindos do subdesenvolvimento propiciariam instabilidades políticas e econômicas, sendo assim, terreno fértil para a implantação do comunismo no país e no continente latino- americano como um todo (LESSA, 2008). A solução, portanto, era o desenvolvimento econômico como a saída para a diminuição da pobreza. Um passo fundamental da OPA para se pensar os primeiros traços da PEI foi a introdução do multilateralismo nas relações exteriores em oposição ao bilateralismo com os EUA. Conforme aponta Alexandra de Mello e Silva (1992, p.42)

um dos principais aspectos afirmados pela OPA desde suas formulações iniciais, e não se constituía apenas numa figura de retórica. Muito embora o interlocutor privilegiado do governo brasileiro fossem os EUA, houve todo um esforço diplomático no sentido de ampliar os contatos e obter apoio das chancelarias latino-americanas. A própria criação do Comitê dos 21 é uma relativa evidência do sucesso desse trabalho diplomático, uma vez que não teria sido possível criar um organismo desse tipo sem o apoio político mínimo, não só dos EUA, mas também dos demais Estados americanos.

De fato, era uma conjuntura favorável, tendo em vista o sentimento antiamericanismo presenciado pelo então vice-presidente Richard Nixon em viagem à América Latina. No entanto, o governo estadunidense não correspondeu da maneira como previa os países latino-americanos, mantendo-se atento à agenda de segurança internacional. Por outro lado, é possível identificar alguns avanços no plano multilateral como desenvolvimento da Associação Latino Americana de Livre-Comércio (ALALC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, posteriormente, a Aliança para o Progresso. De todo modo, a mensagem recebida

pelo governo brasileiro neste episódio era de que a política internacional do Brasil precisava ser revista. Nas palavras de Henrique Altemani de Oliveira (2005, p. 88)

Constatou-se a existência de divergências profundas entre os interesses do Estado brasileiro, voltado precipuamente para a busca de desenvolvimento econômico e os interesses dos Estados Unidos em sua preocupação e meta de manutenção da segurança internacional. Assim, o caminho que se delineava seria a busca de alternativas ao paradigma de política exterior vigente desde o período Rio Branco. Desenvolver os princípios básicos que alicerçariam a formulação da Política Externa Independente (PEI): a autonomia e a universalização.

Dessa forma, a OPA foi uma oportunidade de revisão da política externa brasileira, mostrando ser possível e necessário uma diplomacia que colocasse em primeiro plano o desenvolvimento nacional ao invés de se manter em uma agenda substancialmente ideológica e alinhada aos interesses estadunidenses. Em outras palavras, “a postura de converter a política externa num instrumento para a concretização de um projeto nacional de desenvolvimento, já esboçada pelos governos dos anos 50, amadurece” (VIZENTINI, 2008, p.21). É oportuno salientar que a PEI mostrou-se condizente com uma base acadêmica através da perspectiva do nacional desenvolvimentismo que definiu, em grande medida, a economia política do Brasil após a Segunda Guerra Mundial.

Não obstante, a conjuntura internacional contribuiu para a revisão da política exterior do Brasil, com a reestruturação dos mercados europeus e japoneses. Destarte, foi mútua a iniciativa de explorar outros mercados para além do norte-americano, tanto da perspectiva brasileira quanto pelos interesses da Europa e Japão. Além disso, houve o entendimento inicial do Brasil em aproximar-se dos países africanos, territórios que – por seu turno – mostravam-se vantajosos aos produtos brasileiros.

É neste sentido, através da expansão e consolidação de parcerias, que a universalização, sendo um dos princípios da PEI, passa a se manifestar na política exterior brasileira. Com efeito, a concepção do Brasil acerca do sistema internacional não mais era divida em Leste/Oeste, ou seja, nos moldes da Guerra Fria. Na verdade, a diplomacia brasileira partia do entendimento Norte/Sul, sendo a temática do desenvolvimento nacional como o grande norteador da política internacional do Brasil. Em outras palavras, por mais que o Brasil não negasse sua posição como membro do mundo ocidental capitalista liderado pelos EUA, o governo brasileiro

agora descontrói as fronteiras ideológicas de sua política externa, tal mudança, por seu turno, refere-se a outro princípio da PEI: a autonomia. Na visão de Gelson Fonseca Júnior (1996, p.329)

Assim, é natural que (...) a lógica da autonomia se construa por contraste com o que preconizam os hegemônicos. Isso significa, basicamente, distância em relação à disputa ideológica ao mesmo tempo em que se adotam propostas reformistas da ordem mundial. (...) A outra dimensão da autonomia era a universalização de contatos que começaria justamente pela retomada daqueles relacionamentos que tinham sido bloqueados por hipóteses ideológicas.

Se no governo JK é possível observar mudanças iniciais acerca do rumo da política externa brasileira, no mandato de Jânio Quadros confirmamos essa tendência. Para o então presidente, a aproximação do Brasil com outros países do chamado terceiro mundo era fundamental para a superação do subdesenvolvimento. Ampliar parcerias não era somente – na visão de Quadros – criar relações comerciais, mas estabelecer diálogos no âmbito político e econômico. A união entre os Estados subdesenvolvidos, portanto, era um objetivo importante na política internacional brasileira, que beneficiaria não apenas o Brasil como também todas as nações que visão a condição do desenvolvimento²⁸. A referência de Quadros sobre a visão Norte/Sul da PEI fica evidente quando o mesmo afirma que:

Os ideais comuns de vida e organização acercam-nos das maiores nações do bloco ocidental, e em muitos pontos o Brasil pode, em posição de destaque, associar-se a esse bloco. Essa afinidade é sublinhada pela nossa participação no sistema regional interamericano, que envolve obrigações políticas específicas. No entanto, na situação atual, não podemos aceitar uma posição nacional predeterminada, exclusivamente na base das premissas acima. É inegável que temos outros pontos em comum com a

²⁸ Mesmo sendo possível afirmar que houve o início da ampliação das diretrizes da PEI no governo Quadros, o mesmo cometeu alguns equívocos (ALTEMANI OLIVEIRA, 2005; CERVO e BUENO 2002) acerca das relações com os países africanos. Na ONU, o Brasil advogou para o anticolonialismo posicionando-se contra a delegação portuguesa. No entanto, aderiu as recomendações do Grupo de Trabalho para a África do Itamaraty em 1961 que recomendava a isenção em assuntos não resolvidos no âmbito internacional. Na verdade, o governo brasileiro aproxima-se da África em temas comerciais, econômicos e culturais, sem posicionar-se sobre assuntos de natureza política em defesa daquele continente. Mais especificamente, “apesar dessa posição anticolonialista, o Brasil absteve-se de votar na ONU na proposição de reclamação de informações sobre Angola” (ALTEMANI OLIVEIRA, 2005, p.97). Na época, o primeiro ministro das relações exteriores do governo Quadros, Afonso Arinos, justificou o ocorrido afirmando que a decisão brasileira foi tomada devido a um telefonema pessoal do presidente português Américo Tomás. Entretanto, tal episódio não foi bem visto pelos países africanos que almejavam e/ou apoiavam a independência dos Estados europeus a defesa da paz, da coexistência pacífica e do desarmamento geral.

América Latina em particular, e com os povos recentemente emancipados da Ásia e África, que não podem ser ignorados porque se encontram nas bases do reajuste da nossa política, e sobre eles convergem muitas das linhas principais do desenvolvimento da civilização brasileira. Se é verdade que não podemos relegar nossa devoção à democracia a um lugar secundário, não é menos verdade que não podemos repudiar laços e contatos oferecendo grandes possibilidades para a complementação nacional (QUADROS 2007, p.146)³⁴

Para Paulo Vizentini (2008, p.20), “é nesse contexto interno e externo que conservadores, como o presidente Jânio Quadros e seu chanceler Afonso Arinos, formalizaram a diplomacia caracterizada como *uma política externa independente*”. No entanto, foi com San Thiago Dantas, que a PEI ganhou musculatura, deixando o caráter propositivo para se constituir de fato enquanto uma construção específica de política externa. Destarte, San Thiago Dantas (1962, p.6) expõe os cinco principais:

a) o apoio aos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos, dentro da estrita obediência ao direito internacional; b) o suporte à emancipação dos territórios ainda não autônomos, sob qualquer designação jurídica; c) autonomia na formulação de projetos de desenvolvimento econômico e na implementação de ajuda internacional; d) a ampliação dos mercados externos para a produção brasileira, através de facilidades alfandegárias em relação à América Latina e da intensificação do comércio com todos os países, inclusive os da comunidade socialista.

Em seu discurso de posse ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, Araújo Castro (2008) reforça o pensamento de Goulart ao afirmar que o Brasil deve exercer o multilateralismo em sua política externa por entender que a nação brasileira – fruto de grande diversidade cultural – tem a vocação de ampliar suas relações internacionais ou “no momento, estamos dispostos a utilizar todas essas pontes, pois um país jovem e vigoroso como o Brasil não pode condenar-se ao isolamento, nem pode querer fechar os portos que foram abertos ainda na era colonial” (p.176)²⁹. Por conseguinte, o então ministro invoca o interesse nacional como o grande norteador na política externa, ou seja, sugere aqui os posicionamentos do Brasil não somente nas

²⁹ A literatura de Relações Internacionais costuma definir os governos Jânio Quadros e João Goulart como o grande período da chamada Política Externa Independente. De fato, ao longo deste tempo, houve ao todo cinco ministros das Relações Exteriores, sendo, Afonso Arinos, San Thiago Dantas, novamente Afonso Arinos, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva, Araújo Castro, respectivamente. Apesar da intensa rotatividade no comando do Ministério das Relações Exteriores, a condução da política externa brasileira, grosso modo, se manteve.

relações interestatais como também sobre os temas de segurança e economia que constituem a agenda internacional.

No discurso, Araújo Castro afirmou a importância das formas de desarmamento, porém criticou a seletividade da mesma, uma vez que as potências mundiais detinham tais tecnologias, sendo na prática, uma forma de conservar o hiato entre os países centrais e os subdesenvolvidos. Mesmo após a renúncia de Jânio em 1961, a política externa seguiu os mesmos contornos tendo ainda Araújo Castro como ministro do novo governo João Goulart. Do ponto de vista econômico, a política internacional do Brasil passa pela tentativa de reformar a governança mundial, que reforçava o caráter desigual dos países subdesenvolvidos.

É por isso que nós temos batido e continuaremos a nos bater pelo estabelecimento de uma organização internacional de comércio, que venha a corrigir os efeitos nocivos das vigentes distorções que determinam e condicionam a ruinosa deterioração de preços de matérias primas e produtos básicos no mercado internacional. (CASTRO, 2008, p.178).

De fato, pode-se ver esta posição do Brasil na 1^a Conferência Internacional do Comércio e Desenvolvimento (I Unctad), sediada na cidade Genebra, em 1964. Sobre tal aspecto, Celso Lafer (1967) advoga que a diplomacia brasileira atuou no sentido de reunir os anseios dos países subdesenvolvidos em defesa dos preços das matérias-primas e, ao mesmo tempo, cobrando da comunidade internacional práticas que respondam aos desafios da industrialização dos países do terceiro mundo. Dessa forma, o Brasil procurou apoio nos países subdesenvolvidos para regulamentar o comércio internacional, propondo, assim, o Acordo Internacional do Café. De um lado, o governo brasileiro buscava regular a produção do café e, ao mesmo tempo, realizar uma exportação a preços lucrativos de acordo com as novas esperanças nascidas das primeiras estratégias dos países em desenvolvimento e de organismos internacionais do mercado de matérias-primas. (ALTEMANI OLIVEIRA, 2005, p.100).

No entanto, houve reação contrária do então Mercado Comum Europeu que, por seu turno, advogava para o comércio regional no que tangia às matérias-primas. Ao firmar a Convenção de Yaoundé em 1963, ao estabelecer uma série de concepções para os produtores africanos, ficou clara a força dos europeus em frear as atividades

dos países emergentes que sobrepuxessem a seus próprios interesses. Apesar dos problemas encontrados, o fato é que o Brasil pôs em prática a ideia de autonomia em sua diplomacia, ou seja, em tentar produzir reformas no sistema econômico internacional com o apoio dos demais Estados subdesenvolvidos. Em outro exemplo da autonomia brasileira, o Brasil se contrapôs aos interesses estadunidenses ao condenar as sanções econômicas e diplomáticas ao Estado cubano.

Partindo da ideia da universalização, a política exterior de João Goulart reestabeleceu relações com a URSS – rompidas em 1947 – com San Thiago Dantas no comando do Ministério das Relações Exteriores. Na Europa oriental, o Brasil firmou acordos comerciais com Iugoslávia, Romênia, Hungria, Bulgária, Polônia, Tchecoslováquia e Albânia (CERVO e BUENO, 2002). Evidente que tal orientação na política exterior do Brasil não foi bem vista pelos norte-americanos. Se a abstenção do Brasil na decisão de expulsar Cuba da OEA não foi uma mensagem bem-vinda pelos estadunidenses, no plano interno “a encampação de empresas estrangeiras, promovida por Brizola e outros governadores, e a aprovação da lei limitando a remessa de lucros ao exterior levaram Brasília à rota de colisão com Washington” (VIZENTINI, 2008, p.24).

Em resposta, o FMI decidiu interromper os empréstimos feitos ao Brasil, o que contribuiu para o governo brasileiro buscar novas aproximações com os EUA na tentativa de angariar investimentos. Tal diplomacia brasileira era visto também com desconfiança pela Argentina, que detinha certo receio na América do Sul se transformar em uma zona de influência brasileira, minando a sua importância no território. Ao mesmo tempo, o governo argentino preocupava-se com a relação do Brasil com os EUA, entendendo que a aproximação entre os dois países também contribuiria para a ampliação do domínio brasileiro na região. Juntando uma força social nacionalista e os posicionamentos do Brasil em oposição aos interesses estadunidenses, a possibilidade de investimentos norte-americanos tornou-se cada vez mais inviável. San Thiago Dantas, que era bem visto pelo governo estadunidense, não conseguiu se aproximar como o esperado dos EUA, enfrentando forte oposição do grupo de Leonel Brizola que, pelas péssimas repercussões políticas, acabou afastado.

As profundas repercussões políticas levaram à queda de San Tiago Dantas, a qual eliminou a possibilidade de qualquer acordo com Washington. Signo dessa atitude foi a renúncia de Roberto Campos,

embaixador nos EUA. Estes fatos coroaram um processo de inviabilização da PEI, iniciado com a Crise dos Mísseis de outubro de 1962, quando a argumentação até então defendida pela diplomacia brasileira perdeu sua sustentação material (VIZENTINI, 2008, p.25)

Com efeito, os sucessivos episódios que mostraram uma posição divergente do Brasil com os EUA, juntamente as tensões crescentes do cenário político interno brasileiro, culminaram na queda do presidente João Goulart através de um golpe de Estado, instituindo a ditadura militar. O discurso dominante, na época, evocava a ameaça comunista como o propósito da instauração de um regime militar para impedir a transformação do Brasil em um país comunista. Na verdade, conforme analisa José Honório Rodrigues (1965), tal afirmação referiu-se a qualquer política ou posicionamento mais independente aos interesses dominantes norte-americanos. Em outras palavras, criou-se a ideia de que aquilo que não é bom para os EUA era entendido como interesse comunista no Brasil. Para Moniz Bandeira (1977), foram as crescentes conquistas e as possibilidades de melhoria das condições sociais cada vez mais próximas das classes trabalhadoras que produziram um mal-estar nas elites brasileiras. O golpe de Estado, portanto, não foi antidemocrático apenas no ponto de vista político, mas também no âmbito social ao frear a crescente melhoria de vida dos trabalhadores.

Os oficiais não estão contra o seu Presidente, mas, sim, contra o “comunismo”. O comunismo. Eis a chave da questão. Que era, porém, o comunismo? Havia sovietes no Rio de Janeiro ou em São Paulo? Não. Goulart se propunha a abolir a propriedade privada dos meios de produção? Não. O comunismo era o CGT [Comando Geral dos Trabalhadores], esse esforço de organização e unificação do movimento sindical, que as classes dominantes, pretendendo comprimir os salários, queriam interceptar. Era a sindicalização rural. Era a reforma agrária. Era a lei que limitava as remessas de lucros. Era tudo o que contrariava os interesses do imperialismo norte-americano, dos latifundiários e do empresariado. O comunismo era, enfim, a própria democracia que, com a presença de Goulart na Presidência da República, possibilitava a emergência política dos trabalhadores (MONIZ BANDEIRA, 1977, p. 178).

Com a emergência do marechal Humberto Castelo Branco à presidência da República, a concepção dos valores democráticos não apenas foi violada no âmbito institucional, como também agora apontavam na sociedade brasileira os possíveis violadores, ou seja, aqueles que não concordavam com a ditadura militar. Neste sentido, criou-se os chamados Inquéritos Policial-Militares, que enquadravam os opositores ao regime sob a justificativa de “prática de crime contra o Estado e o seu

patrimônio” (FAUSTO, 1994, p.467). Na política externa, o Brasil deixou a PEI para uma diplomacia interdependente (VIZENTINI, 1999). Para Letícia Pinheiro (2004) a política internacional do governo Castelo Branco retorna ao paradigma americanista, colocando o componente ideológico de volta aos posicionamentos do Brasil no plano global. De acordo com Soares de Lima (2000), tal redirecionamento da política externa brasileira se deu por dois fatores. De um lado, a orientação novamente em torno das fronteiras ideológicas, ou seja, a volta da concepção Leste/Oeste, que vem da própria justificativa de proteger o Brasil da ameaça “comunista”. Por outro lado, a expectativa em convergir com os eixos da política exterior dos EUA materializava-se nos ganhos econômicos. Contudo, da mesma forma que a política externa independente foi também uma resposta aos interesses divergentes entre o Brasil e o governo norte-americano, a mesma contradição era ainda latente. Dessa forma, a dificuldade em definir a política externa como instrumento do desenvolvimento nacional e, ao mesmo tempo, defender os interesses ocidentais na perspectiva das barreiras ideológicas era visível. Nas palavras de Celso Lafer (1967, p.96):

o objetivo da atual política exterior americana é a manutenção da segurança americana, ao passo que o objetivo básico do Brasil é desenvolvimento. É um equívoco pensar que existe uma convergência fundamental desses dois objetivos, pois, o desenvolvimento traz consigo, a curto e médio prazo, instabilidade, instabilidade esta que é incompatível com a maximização da segurança militar americana. Em vista desta incompatibilidade, o auxílio americano há de ter, necessariamente, o objetivo tático de estabilizar a situação atual, acelerando ou não o processo, na medida direta da sua capacidade de influenciá-lo.

Partindo da visão Leste/Oeste, o governo Castelo Branco recusou a concepção de parceria dos países subdesenvolvidos conforme vinha a diplomacia brasileira dos períodos Quadros e Goulart. Se nesses dois governos o Brasil procurou representação dos países do terceiro mundo nas discussões internacionais para o comércio, agora na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), em 1964, com Castelo Branco, o governo brasileiro participa simbolicamente dos debates, sustentando o *status quo* das diretrizes do comércio internacional. As relações com os Estados subdesenvolvidos, portanto, deixou de ser caracterizada pela solidariedade na superação do subdesenvolvimento para uma contribuição no combate ao pensamento comunista nestes países. (ALTEMANI OLIVEIRA, 2005).

No entanto, a diplomacia interdependente – ou dependente segundo os mais

críticos – de Castelo Branco não se manteve com o seu sucessor, o marechal Arthur da Costa e Silva. Para Fausto Cupertino (1967), o ponto inicial da mudança da política externa do segundo governo militar em relação ao primeiro foi o fracasso da condução da economia no período Castelo Branco, que promoveu um aumento dos produtos norte-americanos no país atrelado com a desnacionalização da indústria brasileira. No tocante à diplomacia, Costa e Silva reconheceu os equívocos da tentativa de conciliar os interesses nacionais com a concepção estadunidense de segurança internacional. Em outras palavras, o interesse nacional retoma como referência na política internacional do Brasil denominado pelo próprio governo como “diplomacia da prosperidade”. Nas palavras de Costa e Silva (1968, p.131):

A política externa do Governo foi definida em suas linhas básicas em Brasília, com os fundamentos da Diplomacia da Prosperidade. A orientação adotada resulta de uma avaliação soberana dos interesses nacionais e de uma análise objetiva e atualizada da conjuntura mundial. A finalidade é colocar a ação diplomática a serviço do desenvolvimento, aproveitando-se ao máximo as oportunidades que o setor externo possa oferecer à aceleração do progresso e à modernização do País; trata-se igualmente, de atuação vigilante para impedir que se criem obstáculos ou se fechem oportunidades ao desenvolvimento do Brasil. A Diplomacia da Prosperidade baseia-se na convicção de que o desenvolvimento é uma responsabilidade nacional — a ser exercida principalmente através de instrumentos internos. Reconhece o Governo, contudo, o caráter estratégico do setor externo, tanto em termos de comércio como de capitais e técnica. Por isso, acolhe a colaboração estrangeira, mas comprehende o seu caráter supletivo.

Além das divergências entre os interesses estadunidenses e os objetivos do Brasil, houve uma avaliação do governo brasileiro acerca da perda da liderança dos EUA, visto que Costa e Silva assumiu o mandato em 1967, período de crescente instabilidade no condomínio do poder norte-americano. No plano interno, Maria Regina Soares de Lima (2000) destaca que houve também uma mudança no núcleo do poder militar, ou seja, o grupo político de Castelo Branco não se manteve no poder, dando lugar à tendência política de Costa e Silva. Vale lembrar que a equipe do primeiro governo militar era alinhada aos interesses de Washington, relação essa que se mostrava mais distante sob o comando de Costa e Silva. Dessa forma, conforme afirmou o então ministro das Relações Exteriores Magalhães Pinto (1968), a política exterior do Brasil deixava de seguir os pontos levantados na diplomacia brasileira de Castelo Branco. Dentre eles: a) bipolaridade, ou seja, a divisão internacional entre Norte/Sul se sobreponha aos polos Leste/Oeste; b) interdependência

militar, econômica e ideológica. Neste segundo ponto, Magalhães Pinto advoga que a política externa se refere a interesses próprios e não por motivações ideológicas; c) segurança coletiva que, por sua vez, não correspondia a crescente concentração de riqueza dos países do centro em detrimento daqueles situados na periferia e, d) Ocidentalismo que, por seu turno, não correspondia ao valor universalista que deve conter na política externa do Brasil.

Com efeito, o governo Costa e Silva passou por crises políticas, sobretudo nas divergências dos grupos militares que comandavam o país. Destarte, a escolha de Emílio Garrastazu Médici para presidir o Brasil ocorreu na tentativa de acalmar as disputas internas dos militares. Naquela época o Brasil viveu uma fase animadora do ponto de vista da economia sob o chamado “milagre econômico brasileiro”. A política externa de Médici conservou os aspectos da política do interesse nacional de Costa e Silva, porém abdicou da solidariedade dos países subdesenvolvidos para a superação conjunta do subdesenvolvimento. Dizer isto é dizer que a avaliação do governo Médici é de que as condições para se chegar ao desenvolvimento não advém de um esforço conjunto, mas de características exclusivas de cada país, sobretudo pela intenção em tornar-se um Estado desenvolvido. (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993).

No governo do General Ernesto Geisel – entre 1974 e 1979 – a diplomacia brasileira segue com a busca pelo desenvolvimento, mantendo, em linhas gerais, as diretrizes da PEI. Contudo, Geisel percebe que o projeto “Brasil Potência” forjado pelo seu antecessor não funcionou, uma vez que o Brasil pouco avançou na tentativa de reformar o sistema financeiro internacional. Na verdade, a concepção do desenvolvimento exclusivo era falha por não apresentar resultados concretos e expressivos através de ações unilaterais. Dessa forma, Geisel aproximou novamente dos países subdesenvolvidos. De acordo com Williams Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto (1993, p.20)

Urgia, portanto, substituir o individualismo típico do período Médici por uma aproximação com o Terceiro Mundo. Uma política que poderia proporcionar ao Brasil uma exploração mais ampla das possibilidades oferecidas pelo mercado mundial e, simultaneamente, engrossar o coro que exigia a estruturação de uma nova ordem econômica internacional, de modo a introduzir mais justiça equitativa na distribuição e usufruto da riqueza mundial.

Dizer isto é dizer que, no quarto governo militar, o Brasil retoma o universalismo e amplia a ideia de autonomia na política externa. Se, com Castelo Branco, a PEI deixa as diretrizes da diplomacia brasileira, nos governos Costa e Silva e Médici a política exterior recupera alguns pontos da PEI. No entanto, é no período de Geisel que será possível observar a forma mais acabada da concepção da política externa independente nos governos militares. Neste sentido, Ernesto Geisel caracterizou a política exterior do Brasil como “pragmática ecumênica e responsável”. Nas palavras do General (1975, p.7):

No caso do Brasil, sua política externa é baseada no que chamamos de 'pragmatismo responsável', no ecumenismo e num princípio que consideramos essencial: o princípio de não intervenção nos assuntos internos dos outros Estados (...) A política exterior brasileira é pragmática porque procura considerar a realidade internacional tal como ela se apresenta, e é responsável porque é ética. Em outras palavras, temos uma posição nacional de acordo com nossas tradições e com a nossa maneira de viver. O pragmatismo não nos obriga a aceitar tudo, leva-nos, isto sim, a fazer um esforço para compreender tudo, o que é diferente. É preciso entender os outros, ter com eles laços de amizade, mas é preciso, também, conservar a autenticidade nacional. (...) Ou, a diplomacia brasileira de hoje considera o dinamismo da conjuntura internacional não como fonte de perplexidades conducentes à inação, mas como um somatório de coincidências, convergências e contradições de interesses estatais que deve ser explorada de maneira pragmática e responsável, dentro de uma perspectiva ecumênica.

Para Mendonça e Miyamoto (2012), a ideia de pragmatismo conferida à política externa brasileira se refere à ideia de universalidade, ou seja, firmar relações cujo benefício advém dos interesses nacionais e não por motivos ideológicos³⁰. A “responsabilidade”, por sua vez, é a construção de uma política exterior comprometida com os interesses do Brasil. A ideia da diplomacia ecumênica, por seu turno, integra o conceito de universalidade. Em outras palavras, a política externa do governo Geisel visou – além dos parceiros tradicionais – novas parcerias, ou seja, países que não faziam parte das relações internacionais do Brasil.

Na prática, foi possível conferir as diretrizes do pragmatismo responsável de Geisel ao firmar acordo de cooperação em ciência e tecnologia com o México em 1974. “Em 1975 entrou em vigor o Tratado de Amizade e Cooperação entre Brasil e Paraguai e o Convênio Constitutivo do Sistema Econômico Latino Americano.”

³⁰ É oportuno salientar que mesmo com a ideia do pragmatismo na política externa, o Brasil não retomou as relações com Cuba, rompidas após o golpe de Estado em 1964.

(MENDONÇA e MIYAMOTO, 2012, p.16). Ainda na América Latina, “o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) proposto pelo Brasil em março de 1977 foi assinado em curto tempo, em julho de 1978, com outros sete países da região.”(MENDONÇA e MIYAMOTO, 2012, p.16). Nesta época, o Brasil estreitou laços com os países vizinhos, ampliou e firmou acordos bilaterais e multilaterais. Ao mesmo tempo, enfrentou divergências com a Argentina em relação à construção da usina de Itaipu. Somado ao fato da resistência do Brasil em aderir ao acordo nuclear, o governo argentino manteve desconfiança em relação à atuação brasileira na esfera internacional. Isto porque a Argentina acreditou ser possível o Brasil adotar posturas imperialistas na região.

Para Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima (1990), a política externa do governo Geisel foi ousada, porém sofreu constrangimentos que impediram o Brasil de ser um sujeito nas decisões internacionais, ficando na posição de objeto. Em outras palavras, as limitações econômicas e a situação de Estado subdesenvolvido impediram o Brasil de avançar politicamente em sua importância no sistema internacional³¹.

Posteriormente, as políticas externas de João Batista Figueiredo e José Sarney seguiram, grosso modo, as diretrizes do pragmatismo responsável forjadas no governo Geisel. No entanto, o fim do milagre econômico e a estagnação da economia brasileira nos anos 1980 influenciam na retração da política internacional do Brasil. Por conseguinte, os princípios que sustentavam a PEI deixaram a diplomacia brasileira com a eleição de Fernando Collor.

De fato, o período da chamada PEI abrange os governos Jânio Quadros e João Goulart. O período militar, por mais que tenha atuado – em sua maior parte – em defesa dos interesses nacionais, era antidemocrático, ou seja, não correspondia a PEI enquanto instrumento de combate à miséria e desenvolvimento social. San Thiago Dantas (2011), que sistematizou os princípios da política internacional independente, argumentava que as ações externas deveriam basear-se em coerências internas. Além da emancipação econômica vista por Dantas, o ministro advogou para a “conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma

³¹ É oportuno salientar que a análise de Hirst e Soares de Lima é observada na presente dissertação como limitação semelhante da inserção internacional do Brasil no G20 financeiro no governo Lula.

social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária” (p.9). Neste sentido, a política internacional dos governos militares não condizia com o compromisso ideológico a favor da democracia conforme pensada pelo ministro carioca (LESSA; HOLLANDA, 2009). Contudo, existem autores que enquadram o período militar na fase da PEI do Brasil, por entenderem que tais governos continuaram – com ressalvas – as diretrizes da política externa independente.

Examinado os princípios da política externa independente e de que forma tais princípios foram vistos na diplomacia brasileira, analisaremos a política internacional nos períodos Lula. Inicialmente, defendemos que é possível notar grande parte da volta das diretrizes da PEI sob o governo lulista, porém com um cenário mundial mais complexo e novas agendas.

3.3. A política externa como projeto: aspectos teóricos da construção da diplomacia brasileira nos governos Lula

A política externa é um instrumento fundamental na construção do desenvolvimento brasileiro. Após a vitória do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva,

nas eleições presidenciais de 2002, a política exterior do Brasil recuperou alguns dos elementos da chamada política externa independente cujos valores se estabelecem na autonomia, participação ativa e diversificação e universalização (CERVO; BUENO, 2002). No entanto, é oportuno salientar que a promoção de uma política internacional voltada aos interesses nacionais não pode se afirmar em sua totalidade. Em outras palavras, a busca por maior protagonismo nas discussões internacionais e a procura pela posição de liderança enquanto algum representante dos países periféricos não confere ao Brasil a possibilidade de atender totalmente seu interesse nacional, uma vez que, no âmbito econômico e cultural, por exemplo, o país mantém uma estrutura vulnerável e dependente.

Nossa hipótese parte da perspectiva de que para que o Brasil consiga exercer, em grande medida, liderança, influência e, consequentemente, garantir legitimidade

em suas ações, é necessária uma concepção nacional de desenvolvimento. Neste sentido, a inserção internacional do Brasil na globalização deve passar por um projeto que visa tanto a diminuição das disparidades internas quanto a minimização das vulnerabilidades externas. Com efeito, esboçaremos as possibilidades, em linhas gerais, da constituição deste projeto tendo em vista os trabalhos dos três principais arquitetos da política externa dos governos Lula da Silva: Samuel Pinheiro Guimarães, na figura de secretário-geral do Itamaraty; Marco Aurélio Garcia, assessor especial da presidência da república e Celso Amorim, ministro das relações exteriores.

Com relação às disparidades internas, Pinheiro Guimarães (2006) identifica, partindo de uma macroestrutura, as seguintes adversidades: concentração de renda e riqueza; privação e alienação cultural; acesso à tecnologia; discriminação racial e de gênero; e política atrelada ao poder econômico. Por seu turno, os caminhos que visam combater estas disparidades internas podem ser destacados pelos seguintes tópicos: pleno emprego; formação profissional qualificada; desenvolvimento científico e avanço tecnológico; valorização do capital e empresas nacionais; sistemas de proteção social e democratização da cultura e da informação.

O embaixador brasileiro identifica quatro esferas no âmbito do emprego. A primeira corresponde àqueles trabalhos regulamentados pela lei, mesmo que socialmente seja vista com certo receio, a exemplo da comercialização de armas, bebidas alcoólicas e drogas legais. A segunda abarca os empregos nos serviços do Estado, que se subdivide em dois grupos. De um lado, aqueles essenciais nas execuções das funções públicas. Por outro, o autor advoga a existência de um “contingente de empregos desnecessários, de baixa ou nenhuma produtividade que exerceriam função socialmente útil de uma espécie de seguro desemprego com grave inconveniência de serem permanentes.” (GUIMARÃES, 2006, p. 79). Na terceira esfera, encontramos atividades consideradas legais que visam à produção e comercialização de vestuários atendendo, em sua maioria, o comércio informal. Na quarta esfera, notam-se as atividades consideradas ilegais como a exploração da prostituição, do tráfico de drogas dentre outros. Pinheiro Guimarães argumenta que o excesso de mão de obra de baixa qualificação encontrada nos países subdesenvolvidos tendem a se alocar nessa última esfera, caso as atividades legais não se encontrem disponíveis. Destarte, essa massa de capital excedente torna-se

marginalizada, fora das leis trabalhistas e com empregos informais e precarizados. Por seu turno, é necessário que o Estado programe políticas de promoção ao emprego, garantindo que a sociedade brasileira participe das atividades regulamentadas. No entanto, para discutir a inclusão da população no mercado de trabalho formal, é preciso levar em consideração a formação profissional qualificada. Nos países desenvolvidos, o investimento em programas de pesquisa científica e tecnológica foi, e ainda é, um dos grandes caminhos para o desenvolvimento nacional.

Defendido por Shumpeter (1955), o progresso do sistema capitalista é marcado pela capacidade de inovação. Celso Furtado (1969) avança nesta concepção ao compreender que os caminhos do desenvolvimento passam pela superação da dependência tecnológica. É oportuno salientar que um dos fatores que levaram ao esgotamento do chamado modelo de substituição de importações é de que a tecnologia por si só não é sinônimo de desenvolvimento. Ora, a formação qualificada ainda está nos países centrais, de forma que os Estados periféricos dependem da inteligência forjada no exterior para obter algum avanço. Neste sentido, Pinheiro Guimarães (2006) assinala a necessidade do investimento público na formação profissional qualificada, ou seja, financiamento de programas científicos, parcerias público-privadas, construção de laboratórios e sofisticação das universidades e institutos de pesquisa.

Além dos incentivos dos seus Estados de origem por anos e anos, estas corporações se estabelecem em um mercado oligopolizado e, portanto, não seria rentável o investimento em áreas que dificilmente trazem mudanças significativas para os países periféricos. Como exemplo, podemos citar o setor de nanotecnologia. Assim, a política de formação qualificada e o desenvolvimento tecnológico forjado pelo Estado devem passar, necessariamente, por uma engenhosa coordenação estratégica que mapeie as áreas mais interessantes que o torna competitivo no mercado mundial. No caso do Brasil, setores como maquinários agrícolas e transporte são alguns exemplos de áreas estratégicas para investimento.

Com efeito, as parcerias público-privadas, conforme já mencionadas, devem priorizar o capital nacional. Visto nos países desenvolvidos, as empresas nacionais possuem maiores vantagens e preferência por seus Estados. Assim, a relação entre

investimento/retorno ocorre dentro do território nacional. O embaixador brasileiro nos lembra de que as empresas estrangeiras costumam encontrar aqui um ambiente favorável aos seus negócios sem que tenham alguma contrapartida de investimento para a sociedade brasileira. É oportuno salientar que o autor não demoniza o capital estrangeiro, porém reconhece que a grande riqueza aqui investida, é transferida para os seus Estados de origem. O caminho neste caso, segundo Pinheiro Guimarães, é buscar a combinação deste capital estrangeiro com o capital nacional e, não sendo possível, garantir que as empresas estrangeiras promovam, também, melhoria social em investimentos duradouros. Em outras palavras, o que Pinheiro Guimarães escreve é que estas corporações deixem obras de uso para a sociedade brasileira que não sejam temporárias. Ou seja, impedir que, caso essa empresa se transfira para outro espaço, seus investimentos ali também desapareçam.

Com efeito, a valorização das empresas e capitais nacionais, financiamento científico e tecnológico, oferta de empregos e qualificação de mão de obra requer um sistema de proteção social. Dizer isso é dizer que não é possível discutir produtividade ou qualificação profissional, sem antes a sociedade brasileira obter as condições necessárias que possibilitam o desenvolvimento nacional. Condições essas como acesso à saúde, à educação básica de qualidade, à universidade e a cursos profissionalizantes. A formação de mão de obra qualificada, por sua vez, deve vir acompanhada do incentivo estatal nas empresas de modo que esta massa de trabalhadores encontrem empregos que os permitem exercer suas funções.

Por último, mas não menos importante, a democratização da informação e da cultura. No Brasil, a grande imprensa exerce papel de grande influência no cenário político e econômico. Estes veículos de comunicação tendem a agir conforme seus interesses privados e não apenas para a disseminação das notícias. Por seu turno, a imprensa brasileira é oligárquica, de modo que o acesso à informação é sempre pelos mesmos veículos. Samuel Pinheiro Guimarães observa que essa grande imprensa se comporta como porta voz do discurso neoliberal e das classes dominantes. Neste sentido, a democratização da imprensa é fundamental para a garantia da pluralidade de informação. Consequentemente, o pluralismo nos veículos de comunicação permite ao cidadão interpretar os fatos de acordo com a sua concepção e não tanto pela forma como aquela mídia específica espera.

É oportuno salientar que todos estes tópicos que constituem o projeto

nacional de desenvolvimento, devem ser considerados juntamente com políticas de distribuição de renda, de combate à desigualdade social, de reformas estruturais no Brasil, como a reforma agrária, a política, a tributária dentre outras. Não nos cabe aqui examinar cada uma delas, porém, vale lembrar que não é possível, de acordo com a nossa hipótese, alcançar a condição de desenvolvimento sem passar, também, por essas reformas estruturais. Na tentativa de apreender os arranjos que é preciso enfrentar para diminuir as disparidades internas, faz-se necessário elucidar as formas de minimizar as vulnerabilidades externas. Estas, por sua vez, se traduzem nas esferas política, militar, econômica, tecnológica e ideológica.

A vulnerabilidade econômica expressa-se pelo déficit estrutural e crônico (com momentos de exceção) em transações correntes, pelos elevados compromissos com o serviço e a amortização de empréstimos, pela desnacionalização da economia, em especial em setores que não são exportadores. A vulnerabilidade tecnológica pode ser aferida pela reduzida participação do Brasil em apenas 0,5% no total mundial de solicitações anuais de patentes e pelo uso preferencial da tecnologia importada por empresas estrangeiras e nacionais. A vulnerabilidade política pode ser verificada pela não-participação do Brasil nos principais mecanismos internacionais de decisão, tais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o G-8, e pelas dificuldades de articulação política efetiva (e não retórica) com os países sul-africanos e com os grandes Estados periféricos. (GUIMARÃES, 2006, p.260)

No caso das vulnerabilidades militar e ideológica, a primeira se verifica, basicamente, pelas reduzidas despesas, pela situação de inferioridade das forças armadas e pela falta de investimento em tecnologia militar. No âmbito ideológico, percebemos a sensação de inferioridade das elites brasileiras com as grandes potências, pela hegemonia cultural estadunidense reproduzida, em grande medida, pelos grandes veículos de comunicações brasileiros. Antes de entrarmos nos possíveis caminhos que visam diminuir as vulnerabilidades externas, faz-se necessário compreender as dificuldades no cenário político e eleitoral para viabilizar estas políticas de desenvolvimento a partir de um projeto. Neste sentido, temos o discurso neoliberal disseminado como a solução para as adversidades do Brasil e que influencia a sociedade civil através das mídias televisivas, redes sociais e imprensa escrita e digital³². Isso significa que o debate passa dentro da sociedade civil em uma

³² Jessé Souza (2015) observa que a construção em torno do discurso neoliberal de demonização do Estado e exaltação do mercado é um processo histórico forjado pelas elites brasileiras. No entanto, a falta de apoio do Estado não acontece na prática (pelo menos para a elite). Do ponto de vista sociológico, este discurso anti-estatal das elites tem em suas raízes os escritos de Raymundo Faoro

disputa de hegemonia em projetos distintos.

No que se refere ao combate as vulnerabilidades externas, já apontamos aqui, a importância de uma economia diversificada ou complexa sendo fundamental para diminuir os efeitos de eventuais instabilidades na economia global. Entretanto, Pinheiro Guimarães destaca também outros objetivos como: integração regional e inserção internacional soberana. A integração regional apreende os blocos econômicos, formas de cooperação internacional e institucionalização de espaços políticos em comum. Com efeito, as propostas neoliberais também se encontram na integração regional. Conforme já citamos anteriormente, os acordos de livre comércio, cujo argumento passa pela cooperação internacional em prol do desenvolvimento, na verdade, aprofunda ainda mais as vulnerabilidades externas dos países periféricos. Na década de 1990, a América Latina viveu cotidianamente os debates sobre a instauração da ALCA e dos benefícios que a mesma traria ao Brasil. Nesse período, era possível identificar a política externa brasileira ligada aos interesses norte-americanos.

A política econômica externa dos Estados Unidos para a América Latina tem, historicamente, defendido a execução de políticas e programas neoliberais nos diversos países da região que tem sido em extremo favoráveis aos interesses da megaempresa norte-americanas. O objetivo de consolidar e perpetuar tais programas neoliberais na região seria uma das razões (mas não a única) para a iniciativa norte-americana de uma ampla negociação para implementar uma Área de Livre Comércio das Américas, que disciplinaria as questões do comércio de bens e de serviços, de investimento estrangeiro, de propriedade intelectual e compras governamentais. (GUIMARÃES, 2006, p.280)

No caso do Brasil, esses objetivos solidificam-se no MERCOSUL e na UNASUL, basicamente. O embaixador brasileiro advoga que a integração regional possibilita a construção de arranjos alternativos, na medida do possível, a aqueles forjados pelas estruturas hegemônicas de poder. Destarte, “é necessário trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos.”

sobre o patrimonialismo, de modo que um dos elementos fundamentais da corrupção no país se encontra neste último. A solução, portanto, seria a diminuição do papel do Estado a fim de diminuir a corrupção. Na prática, este discurso mantém as contradições sociais e instaura axiomas que se solidificam como verdade absoluta no inconsciente social.

(GUIMARÃES, 2006, p.275). Com efeito, Pinheiro Guimarães advoga que, para isso, é essencial o estreitamento das relações entre Brasil e Argentina juntamente com a constituição de políticas que não se submetam aos interesses dos EUA. Por seu turno, o MERCOSUL deve ser o espaço, pelo menos inicial, de convergência entre Brasil e Argentina de modo que os demais países sul-americanos possam participar de políticas em conjunto, promovendo um, assim, papel internacional efetivo e autônomo através do bloco. A UNASUL como força política na América do Sul é vital na construção desse processo.

A despeito dos enormes avanços econômicos e sociais da última década, a América do Sul continua a ser a região mais desigual do planeta. Esse grave problema tem sido enfrentado nacionalmente por meio de políticas econômicas e sociais inovadoras. Mas encontrará soluções mais efetivas quando se materializarem projetos de integração no plano energético, logístico e produtivo. Estes permitirão aproveitar plenamente nosso potencial natural e, ao mesmo tempo, estabelecer cadeias de valor capazes de articular processos industriais em toda região (GARCIA, 2010, p.59).

Portanto, para combater a vulnerabilidade externa, faz-se compreender a importância da integração regional. Essa, por sua vez, deve-se a união dos Estados sul-americanos em um projeto de desenvolvimento que estabeleça arranjos políticos e econômicos, mas que também se ampliem para os níveis sociais, culturais e tecnológicos. Portanto, conforme sintetiza Celso Furtado (1994, p.42), para estabelecer um horizonte e superação do subdesenvolvimento, devemos considerar os seguintes pontos:

um grau de autonomia nas relações exteriores que limite o mais possível a drenagem para o exterior do excedente; b) estruturas de poder que dificultem a absorção do excedente pelo simples processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de poupança, abrindo caminho para a homogeneização social; c) certo grau de descentralização das estruturas econômicas requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo; d) estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração do poder. O logro desses objetivos pressupõe, evidentemente, o exercício de uma forte vontade política apoiada em amplo consenso social.

Entretanto, Marco Aurélio Garcia (2010) reconhece as dificuldades da integração regional, uma vez que a assimetria entre os países sul-americanos dificulta a construção de políticas conjuntas que trazem benefícios para todas as partes.

Essas assimetrias, que muitas vezes provocam tensões entre seus

integrantes, fazem parte de todos os processos de integração. Elas refletem, ao mesmo tempo, os limites de uma associação regional fundada apenas, ou centralmente, no livre-comércio. O peso desmesurado da economia brasileira e, em certa medida, da própria economia argentina, tende no mais das vezes a perpetuar as assimetrias ou até mesmo agravá-las. Ao lado de uma oferta competitiva de milhares de produtos, o Brasil se depara não raro com países que tem uma pequeníssima (e não necessariamente competitiva) capacidade de exportação. Para piorar as coisas, muitos desses produtos encontram resistências em setores empresariais brasileiros que se sentem ameaçados por essas importações (p. 60).

Em suma, a política externa brasileira contemporânea deve se sustentar pelos arranjos de um projeto nacional. Assim, a inserção internacional passa pelas necessidades internas, tornando-se um caminho para o desenvolvimento. Essa, por sua vez, deve se manifestar pelo caráter soberano do Estado. Na verdade, Celso Amorim (2013) define que a nova política externa seja *ativa* e *ativa*.

Ativa porque não deveríamos nos submeter aos ditames de outras potências, ainda que mais poderosas, pois tínhamos condições de defender os nossos pontos de vista. Ativa como refutação de uma concepção anterior que costumava dizer que o Brasil não podia ter papel protagonico para não desencadear algum tipo de retaliação.

O projeto da nova política externa brasileira a partir de 2002 fundamenta-se em tais leituras. Obviamente, as dificuldades internas, seja em grupos de interesses ou em limitações estruturais, sobrepõem-se em vários momentos à vontade política dos arquitetos de política internacional. Mesmo reconhecendo os desafios, a realidade se mostra muito mais perversa quando busca-se colocar em prática tal projeto. No próximo capítulo, analisaremos os resultados dos aspectos teóricos da política externa de Lula da Silva, ou seja, a diplomacia dos primeiros governos do Partido dos Trabalhadores.

CAPÍTULO IV- O G20 FINANCEIRO E O BRASIL NO SISTEMA MUNDIAL CONTEMPORÂNEO

4.1. A política externa na prática: características e inserção internacional do Brasil nos governos lula

A desconfiança das elites econômicas internacionais e parte das elites nacionais acerca do Brasil sob a presidência de Lula da Silva ganhou mais força quando se concretizou a vitória do ex-metalúrgico nas eleições de 2002. Conforme apontam Nelson Barbosa e José Pereira de Souza (2010), mesmo quando ainda era apenas uma possibilidade, “o risco país aumentou de 963 pontos básicos (pb)1, em dezembro de 2001, para 1.460 pb, em dezembro de 2002” (p.1) Além disto, “no mesmo período, a taxa de câmbio real/dólar norte americano subiu de 2,32 para 3,53, enquanto a entrada líquida de capital externo caiu de US\$ 27 bilhões, em 2001, para US\$ 8 bilhões, em 2002” (p.1-2). Não obstante, tal desconfiança escoou para os possíveis rumos da política externa do país, agora com o Partido dos Trabalhadores – principal Partido político no campo à esquerda do Brasil – no comando do poder executivo.

Nos primeiros anos do Partido, principalmente no período da fundação do mesmo, a concepção de política internacional do PT era voltada ao combate das assimetrias do sistema internacional, que, por sua vez, eram forjadas pela exploração entre as potências imperialistas para com os países subdesenvolvidos. No 5º Encontro Nacional, realizado em 1987, o Partido defendeu que a política exterior deveria acordar “tarefas eminentemente antimonopolistas, anti-imperialistas, antilatifundiárias, de democratização radical do Estado e da sociedade, tarefas estas que se articulam com a negação da ordem capitalista e com a construção do socialismo” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, citado por Garcia, 2000, p.74). Durante a candidatura de Lula à presidência da república, em 1989, a plataforma de política externa do Partido além de defender a luta contra o imperialismo, advogava a

moratória como solução para a dívida externa no Brasil.

Além disto, o PT defendia uma união dos Partidos de esquerda para propor uma alternativa ao modo de produção capitalista. Nos primeiros anos da década de 1990, o PT promoveu – partindo de Lula – a união dos Partidos de esquerda na América Latina em contraponto às iniciativas do então presidente estadunidense George Bush no tocante à integração regional para uma área de livre-comércio entre as Américas. Por mais que o termo imperialista ainda fosse por vezes colocado, as críticas às iniciativas oriundas do neoliberalismo foram, gradualmente, tornando-se centrais no discurso petista (ALMEIDA, 2003). Nos anos 1990, é possível notar que o PT moderou seu discurso. Oswaldo Amaral (2003) aponta que tal transformação se deu tanto para atender as necessidades eleitorais, da conjuntura política do país quanto nas mudanças internas do Partido.

No âmbito da inserção internacional, o PT manteve um discurso semelhante ao longo da década de 1990, enfatizando uma reforma significativa da ordem econômica mundial - organismos financeiros e comércio internacional – e a necessidade da integração sul-americana, fortalecimento do Mercosul e a não-adesão à Alca. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994;1997;2001). O fim da URSS contribuiu para a necessidade do PT em se colocar como uma força de esquerda, porém diferente dos projetos socialistas firmados no século XX³³. Neste sentido, a ideia de política externa seguiu caminhos semelhantes ao da PEI, como a defesa de autodeterminação dos povos, não intervenção em assuntos internos e, ao mesmo tempo, repudio a governos ditoriais. Não obstante, havia a crença de que o Brasil caminharia para o multilateralismo e colocaria as relações com os países desenvolvidos em segundo plano. Entretanto, conforme afirmou o presidente Lula em visita a Washington após a vitória nas eleições presidenciais em 2002:

“em um mundo cada vez mais interdependente, a ação de qualquer país, mas em particular a de uma nação das dimensões do Brasil, não pode ficar limitada a uma única região ou continente. Ela precisa ser global. O Brasil, em meu governo, estará aberto ao mundo. Queremos melhorar as relações que temos com os Estados Unidos e a União Europeia. Buscaremos novos parceiros comerciais em países com dimensão e potencial parecidos aos nossos, como é o caso da Rússia, da China e da Índia” (LULA DA SILVA, 2003, p.16).

De fato, o governo Lula caminhou para o universalismo, porém manteve o

³³ Na verdade, desde o início, o chamado “socialismo petista” nunca foi claramente definido, apreendido apenas como um socialismo democrático.

diálogo com os países desenvolvidos. Conforme escreve Haroldo Ramanzini Júnior (2010, p.65), é oportuno salientar que:

Mudanças ocorridas no sistema internacional, que não se apresentavam como cenários previsíveis antes dos anos noventa, influenciaram a política externa brasileira na primeira década do século XXI especialmente no governo Lula da Silva. Cabe destacar: 1) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano, especialmente durante os governos de W. Bush (2001-2008); 2) o impacto da ascensão da China; 3) a valorização das commodities agrícolas a partir de 2003; 4) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; 5) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; 6) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro.

A nova realidade internacional propiciou uma revisão da política externa do PT agora no governo federal. Se antes o discurso acerca dos rumos da diplomacia brasileira era fruto de uma concepção do Partido sobre as relações internacionais, após a vitória, o PT trouxe outros setores da sociedade – empresariado e organizações sociais – para composição da política exterior do Brasil com Lula da Silva. Por mais que observamos elementos da PEI nos governos Lula, não é possível afirmar que a mesma representou o retorno da política exterior independente de meados do século XX. Na verdade, o que se viu foi uma “mudança dentro da continuidade” (LAFER, 2001, p.108). Em outras palavras, a política externa lulista aprimorou as relações internacionais do governo Fernando Henrique Cardoso, aprofundando, em vários níveis, a cooperação sul-sul e a integração regional. Grosso modo, a diplomacia brasileira em Lula combinou dois eixos de cooperação: horizontal, norte/sul, e vertical, leste/oeste (PECEQUILO, 2008).

Por seu turno, críticos do governo Lula como Paulo Roberto de Almeida (2006) sustentam que tal ampliação se deu muito mais na postura diplomática do que necessariamente em resultados concretos. Conforme sugere Eduardo Viola (2006), na prática, os governos lulista seguiram o irrealismo político ao buscarem um protagonismo que estava além do poder dissuasório do Brasil em detrimento de um projeto real de universalidade sustentado na interdependência dos atores internacionais. Assim, para Viola, o Brasil saiu em desvantagem ao seguir em uma política exterior que visa mudanças na ordem mundial do poder, por entender que o

país perde oportunidades com os Estados desenvolvidos. Como exemplo, Viola cita a tentativa de participar do conselho de segurança da ONU ao invés de integrar-se à OCDE que – segundo ele – traria mais benefícios ao país além de ser uma conquista mais próxima da posição do Brasil no sistema mundial.

Complementando as críticas de Almeida e Viola, Guilhon de Albuquerque (2009) assinala que a política externa brasileira em Lula advém mais das coalizões governamentais do que das dinâmicas globais. Em outros termos, Albuquerque advoga que as questões ideológicas do Partido somadas a grupos de interesse, impediram o Brasil de firmar importantes acordos bilaterais e ampliar a cooperação internacional com Europa e América do Norte, regiões estratégicas para o comércio brasileiro. Em contrapartida, conforme argumenta Cristina Pecequilo (2008), tais críticas não procedem por não considerar “o perfil da história diplomática brasileira que em inúmeras oportunidades comprovou que não existe incompatibilidade em simultaneamente com os EUA, outros atores e OIGs” (p.143). Além disso, “revelam certa incompREENSÃO da tradição das Relações Internacionais estadunidenses que demonstram que o país tradicionalmente beneficia parceiros com forte poder de barganha e não os que buscam alinhamentos” (p.143).

Com efeito, Amado Cervo (2008) conseguiu sintetizar o novo momento da política internacional do Brasil, denominando a diplomacia do governo Lula como “pragmática logística”. Para o autor, este conceito apreende tanto elementos oriundos do paradigma liberal quanto do nacional-desenvolvimentismo. Na verdade, este modelo se assemelha as políticas de desenvolvimento dos Estados centrais que se recusam a aderir a postulados da doutrina neoliberal da mesma forma que eles recomendam para os demais países. Na visão de Amado Cervo, o governo lula não é a volta do nacional- desenvolvimentismo por transferir, não do mesmo modo dos liberais brasileiros, as responsabilidades do Estado empresário para a sociedade civil. Em contrapartida, não se pode afirmar que tal modelo é genuinamente liberal por defender “a autonomia decisória da política exterior sacrificada pelos normais e adentra pelo mundo da interdependência” (CERVO, 2008, p.86). Destarte, na verdade, o que se viu foi a ampliação do peso do Brasil no sistema internacional, não somente apoiando a construção da economia política global do século XXI como também exercendo protagonismo em diversos episódios. Assim, é possível identificarmos alguns que corroboram com a análise de Amado Cervo. Conforme

aponta Ramanzini Júnior (2010, 67):

No caso da MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), evidenciou-se identidade com as posições norte-americana, francesa e canadense. Na questão do aumento do share das quotas no FMI e no Banco Mundial, que encontra resistência em países europeus, os Estados Unidos também foram simpáticos a posições como as do Brasil e da China. A aproximação entre Brasil e Estados Unidos no tema dos biocombustíveis, comprovada pela visita do presidente Bush ao Brasil em 2007, a aproximação de pontos de vista na reunião ministerial da OMC em julho de 2008, sinalizam posturas cooperativas.

Por outro lado, as divergências com os países desenvolvidos, em especial com os EUA, se deu na posição firme do Brasil na Reunião Ministerial de Cancun da OMC, de setembro de 2003. O argumento dos países centrais era da importância da abertura comercial dos produtos manufaturados e, ao mesmo tempo, mostravam-se resistentes à mesma iniciativa no âmbito das *commodities* agrícolas. Além disso, defendiam a possibilidade de aumentar as tarifas sobre os produtos agrícolas caso houvesse queda dos preços ou expansão das importações (AMORIM, 2015). Dizer isto é dizer que a proposta dos europeus e estadunidenses conservava a assimetria entre os países centrais com os demais Estados do globo. No caso da América do Sul, o Brasil procurou se aproximar da Argentina e fortalecendo o Mercosul, como a criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), o Fundo de Convergência Estrutural, Parlamento do Mercosul (Parlasul) dentre outros.

No entanto, é oportuno salientar que mesmo com aproximações ideológicas que facilitaram a integração regional sul-americana, os desafios que dificultam o desenvolvimento conjunto são significativos, seja nas assimetrias entre tais Estados com o Brasil, pressões externas dos países desenvolvidos seja com a Argentina que – historicamente – sempre foi cautelosa com as perspectivas do protagonismo do Brasil na esfera global. Na verdade, ao mesmo tempo em que o governo Lula almejava maior protagonismo no cenário mundial, o mesmo evitava reconhecer a busca pela gradual relevância nas discussões e práticas de governança econômica mundial. Tal argumento se traduz no discurso do então ministro Celso Amorim na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores em Brasília no dia 09 de Janeiro de 2003.

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer

espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes, como você sublinhou, de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada (AMORIM, 2003, p.75)

Por seu turno, Tullo Vigevanni e Gabriel Cepalunni (2007) afirmam que na política externa em Lula da Silva houve mudanças tanto no discurso quanto na prática. Na tentativa de explicar melhor os dois conceitos, os autores elaboraram a seguinte tabela (p.324). Portanto, é possível afirmar que a política exterior do governo Lula recuperou alguns princípios da PEI, porém não pode ser considerada uma volta da mesma. Comparado ao seu antecessor, Lula da Silva ampliou o papel do Brasil nos fóruns multilaterais e na integração regional. Aprofundou a cooperação sul-sul e se posicionou com mais autonomia perante as assimetrias globais. Posteriormente, analisaremos a política externa brasileira especificamente nas discussões do G20, objeto central do nosso estudo.

4.2.O Brasil nas reuniões do G20 financeiro: repensando o conceito de Guerra de Posição

A posição do Brasil no G20 financeiro não é uma novidade quando analisamos o posicionamento da política externa brasileira a respeito da governança econômica mundial. Conforme destacamos anteriormente, a diplomacia do governo brasileiro em Lula da Silva buscou a ampliação da importância do Brasil no cenário global, sob o discurso da necessidade da democratização das decisões internacionais. Isto fica claro no discurso do então presidente no Colóquio “Brasil: Ator Global” em Paris no dia 13 de julho de 2005.

A expressão “ator global” pode provocar mal entendidos. O primeiro é o de acreditar que o Brasil, um país com problemas sociais e sem meios importantes de projeção de poder militar no plano internacional, não poderia aspirar a ser globalmente um ator pleno. Somente países ricos, socialmente mais desenvolvidos e dotados de meios militares mais expressivos teriam capacidade de atuar de forma independente e eficaz na cena mundial. É evidente que riqueza e força militar são expressões de poder. Elas não esgotam, no entanto, a capacidade de ação e de influência de que pode dispor um

país [...] Nossa diplomacia é experiente, bem preparada e suficientemente lúcida para não ser nem tímida nem temerária [...] Não fugimos a nossas responsabilidades, por timidez ou por temor aos mais poderosos. Nosso desafio é o de tentar entender, e de afirmar, como o Brasil pode colaborar para a construção de uma nova relação de forças internacional. Necessitamos de um mundo mais democrático, justo e pacífico, mas isso não depende somente de nós, tampouco pode nos conduzir à passividade. Abrir mão da ideia de uma “ação global” seria deixar o futuro ao sabor das forças de mercado, onde prolifera enorme desordem econômica e financeira, ou ao sabor de políticas de poder, dominadas por posturas unilaterais (LULA DA SILVA, 2008, p.42)

Desde o início do mandato de Lula da Silva, o Brasil assinalou para novos rumos os caminhos da economia política global. Conforme afirma John Kirton (2011), em 2004, o governo brasileiro manifestou-se para repensar a estrutura do FMI no tocante as formas de voto e voto. Aqui, o discurso de atualizar as instituições financeiras internacionais para o novo ordenamento da economia política global do século XXI já estava posto. Em 2008, durante uma reunião com chefes de Estado em São Paulo, o governo brasileiro advogou a importância da inclusão das economias emergentes nas decisões de governança econômica mundial. O então Financial Stability Board do G20 financeiro não era representativo, e muito menos produzia alguma concretude nas reformas da governança internacional.

Após a eclosão da crise financeira estadunidense em 2008, o Brasil não demorou a perceber a oportunidade de avançar na concretude das reformas na governança econômica global. De um lado, a descrença com as instituições financeiras internacionais e países do núcleo das estruturas hegemônicas de poder. Por outro, a crença nas necessidades de novos arranjos na economia política global, dividindo responsabilidades e democratizando as decisões de política internacional. Não obstante, o Brasil presidiu a reunião do G20 financeiro em Washington em 2008. Por seu turno, a estratégia brasileira consistiu, não somente em advogar a favor da participação das economias emergentes e Estados subdesenvolvidos, mas também em reforçar o discurso da democratização defendendo a ampliação do G20 para G22 (ECONOMIA IG, 2008). Dessa forma, adentramos no ponto central da presente dissertação: a política externa brasileira no G20 financeiro a partir da Guerra de Posição, conceito oriundo do pensamento do filósofo italiano Antonio Gramsci.

No intuito de compreender os desdobramentos do sistema capitalista na realidade da Itália, o autor sardo apreende as outras formas de dominação e

exploração de classes. No caso da Itália, influenciado pelos textos de Maquiavel, Gramsci advoga que o exercício da hegemonia ocorre tanto na sociedade civil quanto na sociedade política. Isto significa que além da disputa acontecer em ambas às esferas. O Estado, nesta concepção, tem participação na produção de consensos que permitem a instauração da hegemonia. É oportuno salientar que apenas a sociedade política, tanto quanto na primeira perspectiva, tem o poder coercitivo.

Nelson Coutinho (1989) argumenta que Gramsci assimilou as maiores dificuldades na Itália devido à sofisticação de suas superestruturas políticas. Neste caso, a estratégia, dentro da luta pela hegemonia, é a Guerra de Posição. Esta consiste na conquista gradual de espaços cujo embate pelo poder hegemônico é travado. Em um olhar mais amplo, pode-se afirmar que a Guerra de Posição ocorre tanto na sociedade civil quanto na sociedade política³⁴. No intuito de apreender esta estratégia, faz-se necessário entender o conceito de hegemonia. Destarte, Gramsci traz de Maquiavel a figura do centauro. Este, por sua vez, representa na parte superior (homem) a razão e na parte inferior (cavalo) a emoção ou o irracional. O autor sardo utiliza esta figura tendo em vista a ideia do consenso e da coerção. Assim, a hegemonia se estabelece:

do consenso "espontâneo" dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce "historicamente" do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal que assegura "legalmente" a disciplina dos grupos que não "consentem", nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo (GRAMSCI, 1982, p.11)

Apesar da hegemonia gramsciana abranger a ideia de consenso e coerção, a finalidade desta última é o fortalecimento da primeira. Em outras palavras, o consenso deve apreender um suporte, de modo que caso ele não funcione em determinado

³⁴ Perry Anderson (2002) reconhece que o autor sardo aborda a hegemonia analisando a realidade oriental russa e, em outro momento, sobre o ocidente pelo cenário italiano. Na primeira, partido dos debates da Terceira Internacional, Gramsci argumenta que a hegemonia ocorre na sociedade civil através da aliança do operariado com as demais classes aliadas (no caso, o campesinato). Esta coalizão possibilita que o domínio na sociedade civil seja consentido através de uma corporação de classes. O Estado, por sua vez, representa o papel da coesão social e do domínio pela coerção. Estas condições possibilitaram uma estratégia específica pela conquista da hegemonia que Gramsci denominou por "Guerra de Movimento". Portanto, analisando a vitória dos bolcheviques em 1917, o autor sardo observou que não era necessário a conquista da hegemonia no âmbito social e cultural na sociedade civil russa lembrando que ela não apresentava a complexidade da sociedade civil italiana. Neste sentido, a hegemonia na Rússia se configurava na corporação de classes, no âmbito social e no domínio coercitivo na sociedade política.

contexto, possa ser utilizado a coerção e, assim, garantir o domínio. Isto significa que apenas a existência do consenso não garante a hegemonia em sua totalidade, uma vez que ela não apresenta os alicerces do poder (coerção). Portanto, a disputa dentro do Estado é tão importante quanto aquela vista na sociedade civil. Neste sentido, Cox (1983) assinala que a construção dos arranjos para o exercício da hegemonia ocorre pela guerra de posição. Esta também, pode ser aplicada na busca por uma nova hegemonia ou contra-hegemonia nas relações sócio-políticas. Assim, Gramsci afirma que, de acordo com Augusto C. Buonicore (2004):

um grupo social pode e mesmo deve ser dirigente antes de conquistar o poder governamental (esta é a condição para a conquista do próprio poder); em seguida, quando ele exerce o poder e o mantém solidamente em suas mãos ele se torna dominante, mas também continua a ser dirigente.

É oportuno salientar que a Guerra de Posição em Gramsci é uma crítica ao economicismo percebido pelo autor sardo nas análises marxistas da realidade italiana. Traduzindo para as relações interestatais, a assimetria do sistema internacional não produz um contraponto às estruturas hegemônicas do poder apenas partindo de um anacronismo econômico entre países desenvolvidos com aqueles da periferia do sistema. Em outros termos, a construção da governança econômica mundial se constitui pelas relações de poder sustentadas pelas estruturas hegemônicas de poder. O entendimento por uma nova concepção de economia política global passa necessariamente por uma contra-hegemonia. Neste caso, a atuação do Brasil no plano internacional nos governos Lula sempre foi pautada na busca pelo aumento do poder dissuasório do país. Esta ampliação, no entanto, requer necessariamente um esforço conjunto para as reformas na governança internacional.

Com efeito, o G20 surge como uma oportunidade de avanço no que tange essas reformas. A contra-hegemonia, por sua vez, vem do conjunto de interesses comuns das economias emergentes, que se materializam no grupo BRICS³⁵. Argumentamos que a guerra de posição se refere ao comportamento do governo brasileiro no G20 por atuar concomitantemente com os países emergentes para as reformas da governança econômica internacional para a criação de um ambiente mais propício para a ampliação

³⁵ Diversas nomenclaturas são utilizadas para denominar certo grupo de países que tem maiores possibilidades de conquistar algum avanço diante da assimetria internacional. No entanto, enfatizamos o grupo BRICS por sua maior institucionalização e capacidade de transformação efetiva dentre os demais grupos que enquadram as economias emergentes.

do seu poder dissuasório. Por outro lado, é possível notar posições em que o Brasil vai acordar com a narrativa estadunidense. As limitações impostas ao Brasil pelas estruturas hegemônicas de poder promovem o entendimento do país à necessidade de mudança nos rumos da economia política global. Ao mesmo tempo, o Brasil não defende uma revolução no modus operandi da governança econômica mundial e sim, maior inclusão das economias emergentes nas decisões e na elaboração das diretrizes internacionais. Neste sentido, a proposta de análise a partir da Guerra de Posição, ou seja, pela conquista gradual de espaços, explica em grande medida a atuação do Brasil no G20 financeiro.

Após o governo brasileiro assumir a presidência do grupo em 2008, o Brasil manteve uma postura independente nas Cúpulas seguintes, ou seja, agiu em conjunto com dos demais países dos BRICS para as reformas na governança mundial, advogou a ampliação dos países nas decisões internacionais, inclusive daqueles desenvolvidos que não participam das diretrizes da governança econômica global, como Espanha e Holanda por exemplo. Na Cúpula de Londres, o Brasil buscou consolidar a substituição do dólar enquanto moeda de reserva internacional em troca do real e o yuan, a moeda chinesa. Posição esta rejeitada pela África do Sul, Índia e Rússia.

Na Cúpula de Londres e Pittsburgh, a China e a Índia se posicionaram contra as práticas protecionistas. Na verdade, o Brasil também se posicionou, tendo o apoio da África do Sul, contra estas práticas, destacando, entretanto, o nocivo protecionismo dos países centrais e as dificuldades que os mesmos colocavam para a conclusão da rodada de Doha (KIRTON, 2013; DRAPER, 2009; KIRTON e SADYKOVA, 2013). Para Ramos, Vadell, Sagioro e Fernandes (2012, p.20), o governo brasileiro procurou “assumir uma posição de liderança em relação às normas internacionais de contabilidade na América Latina”. No entanto, na Cúpula de Toronto, o Brasil divergiu da China e da Índia, porém com o apoio da Rússia, no tocante a importância da regulação bancária. Ao mesmo tempo, se opôs a proposta dos europeus da taxação dos fluxos de capitais internacionais, em acordo com a posição estadunidense. Na verdade, “o governo brasileiro argumentou que tal proposta aumentaria os custos de financiamento e iria punir países que não foram responsáveis pela crise” (RAMOS, VADELL, SAGGIORO, FERNANDES, 2012, p.21).

Por fim, em Seul o Brasil se tornou o décimo cotista do FMI, passando de 1,3% em 2008 para 2,32% em 2010. Os BRICS, com os outros países associados, passaram para 11,55% dos votos, indicando um relativo aumento de importância, apesar de

não lhes dar condição de voto com relação a temas que demandem 85% dos votos. Os EUA ficaram com 16,48% dos votos, continuando assim com condições de voto nas decisões mais importantes (Idem, 2012, p.21)

A necessidade de um esforço conjunto para a implementação de políticas macroeconômicas visando à recuperação econômica, atrelada à promoção da proteção social, também se mostrou um consenso dentro da atuação destas economias no G20 financeiro. Waldvogel Lima (2013, p.46) resume os principais posicionamentos do Brasil no campo da governança econômica mundial.

CATEGORIA	EXTRATOS DOS DISCURSOS DO MINISTRO DA FAZENDA NO IMFC
Arquitetura Financeira Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • II/2012 "We reaffirm the need for a more balanced approach within the IMF on how to limit excessive short-term capital flows." • I/2012 "The IMF has given strong endorsement to the monetary policies in advanced countries, including the recent measures taken by the European Central Bank. It has been more reluctant, however, to support the defensive measures that some emerging economies are being forced to deploy in response to spill-over effects of these policies. Capital account management policies have yet to be fully accepted by the Fund as a normal part of economic policy toolkit." • II/2011 "Both the IMFC and the G20 have a role to play in overcoming this new phase of the crisis. The G20 is the premier forum for international economic cooperation, as agreed in 2009, since it brings together emerging market and advanced economies around the same table. The IMFC does the same. I value the IMFC and the G20 because they are consensus-based mechanisms that do not suffer from the skewed voting power of bodies like the IMF and the World Bank." • I/2011 "However, the Fund had its share of responsibility in bringing about the crisis. The Independent Evaluation Office report on IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis provided a dismaying picture of how the Fund not only failed to see the crisis coming or to identify the buildup of risks, but also encouraged policies that were at the origin of the crisis. The Fund's sins were not only of omission, but also of active dissemination of a policy framework that led to disaster." • II/2009 "We are in effect creating a new international economic order. (...) This new international economic architecture has the G20 at the top of the pyramid, providing guidance and support to international financial institutions. (...) A renewed and more legitimate Fund could for instance move gradually to become a major international lender of last resort, capable of rapidly providing substantial international liquidity to its members. It could gradually move towards working, in some respects, as an international central bank." • II/2009 "In these last 12 months, the G20 has helped to set the agenda and has provided and guidance to the Fund's work. Some of the major initiatives implemented recently by the Fund were, as is well known, launched at the G20. (...) Needless to say, the final decisions are taken in the institution, through its formal bodies – by us, IMF governors, or by the Executive Board, under our guidance. Nevertheless, since its transformation into a Leader's forum, the G20 has acquired central importance for the global economy and for institutions like the IMF." • I/2009 "Devastating as it is, the ongoing crisis has given new impetus to policy coordination on economic and financial issues. (...) The G-20 is the most significant example of policy coordination. (...) The G-20 has launched unprecedented actions to promote economic recovery and

O Brasil, ao mesmo tempo em que advogou um discurso universalista como

crítica da estrutura vigente da governança econômica mundial, não abriu mão de posicionamentos independentes com relação aos demais membros dos BRICS. Em outras palavras, a atuação do Brasil no G20 financeiro buscou no BRICS um reforço para suas posições e não um alinhamento aos interesses do grupo. Neste sentido, é possível interpretar que o governo brasileiro utilizou da potencialidade do BRICS para a ampliação do seu poder dissuasório como forma de suprir – em certa medida – as limitações de suas capacidades materiais.

4.3. Guerra de Posição e Contra- hegemonia: os novos arranjos para a reforma da governança econômica global.

De fato, a Guerra de Posição pode ser vista como um elemento de um processo de contra-hegemonia em relação à governança econômica global baseada no ordenamento conservador das estruturas hegemônicas de poder. Como em todo processo de mudança, existem as análises críticas e aquelas que assinalam a necessidade de tais transformações. Os defensores da ordem mundial liberal advogam que o questionamento de tal tipo de governança “implicaria o retorno das esferas de influência e das rivalidades regionais, a fragmentação em blocos regionais, a constituição de redes mercantilistas e o declínio das normas multilaterais” (SOARES DE LIMA e CASTELAN, 2013, p.255). Além da visão negativa quanto ao possível resultado do processo, argumentavam a falta de condições para as reformas. Em outros termos, a assimetria dos países do grupo impossibilitaria a efetivação de agendas comuns.

Por certo, o BRICS apresenta anacronismos, tanto do ponto de vista do cenário interno quanto nas formulações de política externa. No primeiro caso, percebe-se a diferença do padrão de especialização nas economias destes países. O Brasil tem a exportação de commodities como seu ponto forte. A Índia, por sua vez, se destaca pela competitividade no setor de serviços, especialmente no que tange aos sistemas de informação. A China, por outro lado, tem na exportação de produtos manufaturados a chave para o seu crescimento econômico. Já a Rússia, se baseia do petróleo e gás. Esta, por seu turno, com a recente entrada na OMC somada às dificuldades econômicas após

a crise financeira de 2008 não manteve, naquela época, com a mesma expressão internacional dos demais membros do grupo. No caso da África do Sul, Polônia Rios (2013) assinala que o ingresso deste país se deu mais pela representatividade regional e populacional do que pela condição do governo sul-africano de influenciar tomadas de decisões do âmbito global.

No plano externo, temos duas subdivisões: a política externa comercial e o cenário financeiro internacional. Tais subdivisões refletem nas convergências e divergências de tais países no G20 financeiro. Com efeito, é possível notar que grande parte das divergências encontra-se na própria estrutura econômica destes países. Entretanto, apesar da precisão do argumento, assinalamos que há um consenso acerca da busca pela reforma da governança econômica global. É verdade que os desdobramentos destas iniciativas são incertos. Por um lado, é preciso levar em consideração o grau de coesão do grupo ao longo dos próximos anos. A China mantém o pioneirismo do crescimento econômico do BRICS. A Índia e a África do Sul pouco mudaram com relação aos primeiros passos do grupo no G20 financeiro. A Rússia, por seu turno, ganhou maior relevância na política internacional, avançando gradualmente na recuperação econômica e ganhando novamente o destaque como importante ator da geopolítica mundial. Oliver Stuenkel (2013, p.366), em debate com outros especialistas de países dos BRICS assinala que:

Concordamos que os países do grupo tinham mais em comum do que apenas a baixa renda *per capita*, o crescimento econômico e as grandes populações. De fato, o que parecia mais óbvio durante a cúpula era que a coisa que mais unia seus membros era o interesse que tinham em comum de mudar a maneira como o mundo era dirigido. É claro que o pragmatismo de curto prazo também desempenhou um papel. Para a China, que se preocupa profundamente com a possibilidade de ser vista como um desafio aos EUA que venha a desestabilizar o sistema, os BRICS ofereciam a oportunidade única de “esconder-se” dentro de um grupo de potências emergentes menos ameaçadoras. Para o Brasil, a Índia, a Rússia e a África do Sul, ser colocado dentro do mesmo grupo da China elevou fortemente sua autoconfiança. O cunho BRICS foi especialmente prático para o Brasil e a Índia, ao ajudá-los a articular sua crescente reivindicação ao estatuto de grande potência.

Após sete anos, o Brasil já não apresenta o mesmo poder dissuasório daquele visto nos governos Lula, tampouco tem a condição de exercer algum tipo de Guerra de Posição em sua atuação nas recentes reuniões do G20 financeiro. Dizer isto é dizer que o sucesso da diplomacia brasileira na primeira década do século XXI corresponde, além

dos próprios condicionantes da política externa, ao crescimento econômico e maior inserção internacional do país na economia mundial. Após sete anos, o cenário econômico brasileiro é outro. Pela crise econômica, atrelada a uma crise política e institucional, dificilmente o Brasil se apresenta com o mesmo prestígio e influência de épocas anteriores. Por conseguinte, o avanço de tais reformas na governança econômica mundial pode enquadrar os demais membros dos BRICS em melhores posições nas estruturas hegemônicas de poder.

Contudo, em vista da situação instável do país atualmente, há uma tendência do Brasil em não acompanhar tais reformas, ficando para trás na corrida por maior representatividade e participação das diretrizes internacionais. Não obstante, no cenário mundial atual, o Brasil precisa cada vez mais da coalização das economias emergentes dos BRICS para sustentar o seu poder dissuasório. Em contrapartida, a instabilidade interna do país o afasta do grupo, perdendo grau de relevância no progresso das reformas na governança global.

Com efeito, a guerra de posição não pode ser categorizada como um processo revolucionário no âmbito das mudanças nos caminhos à governança econômica global e sim um processo continuo de pequenas reformas, porém não insignificantes. Nas declarações das Cúpulas dos BRICS, não é possível identificar iniciativas concretas que visam à construção de uma nova economia política global. A Guerra de Posição enquanto contra-hegemonia, parte da ideia de inclusão das economias emergentes nos espaços de poder do sistema internacional. Assim, “a retórica confrontadora e antissistêmica é geralmente dirigida a audiências nacionais, com poucas consequências para a estratégia de política externa.” (STUENKEL, 2013, p.369). No entanto, é possível afirmar que o BRICS, apesar dos arranjos de constrangimentos e limitações, tornaram-se o instrumento mais sofisticado de atuação conjunta de países fora do núcleo de poder das estruturas hegemônicas para a reforma da arquitetura financeira global.

O G20 financeiro, por seu turno, torna-se o espaço de construção desta contra-hegemonia, ou seja, se enquadra em um ambiente de possibilidades para mudanças na ordem econômica mundial. Na verdade, o G20 financeiro tornou-se o espaço de cooptação e formação de arranjos dos Estados grandes e médios – desenvolvidos e subdesenvolvidos - com os pequenos periféricos. O sucesso do BRICS, no tocante à relação com estes últimos, passa necessariamente na elaboração de um consenso para a

abertura dos condomínios de poder da governança econômica internacional³⁶. A dificuldade, por sua vez, reside na cooptação dos países do núcleo das estruturas hegemônicas de poder, preocupados em conservar as diretrizes da ordem liberal internacional. Vale lembrar que a crítica a tal ordenamento se refere à governança econômica global e não sobre os valores do sistema político democrático (ABDENUR, 2015). Ainda refletindo sobre a atuação externa, as possíveis saídas para contrapor tais cooptações ocorrem pelo fortalecimento da integração regional. Além da característica de economias emergentes, os membros do BRICS estão em regiões estratégicas do globo. Tal construção da hegemonia para as reformas, portanto, não pode limitar-se apenas por arranjos forjados em fóruns multilaterais, mas em um trabalho conjunto de construção de representatividade na esfera regional.

Por certo, o Banco de Desenvolvimento criado pelos países do BRICS foi uma iniciativa importante do ponto de vista de ampliação de possibilidades que diferem da ordem liberal da economia política das estruturas hegemônicas. Mais ainda, a proposta do Banco não é restrita aos países do BRICS, mas uma opção para os países subdesenvolvidos e/ou em desenvolvimento. De acordo com Paulo Nogueira Batista, vice-presidente da instituição, o Banco de Desenvolvimento “[...] prevê que os países emergentes e em desenvolvimento terão sempre pelo menos 80% do poder de voto porque a ideia é criar um banco que tem a visão dos países em desenvolvimento” (BBC, 2016). Para Varun Sahni (2013), o sucesso do BRICS deve passar por três vetores: a) inclusão da Turquia México e Indonésia. Da primeira, pela importância da representatividade dos islâmicos, sendo estes relevantes enquanto identidade religiosa/cultural. A Indonésia por sua vez, faria um contraponto acerca da polarização de Índia e China. O México, por seu turno:

[...] proporcionaria um lastro do hemisfério Norte em relação ao Brasil. Esses três países poderiam ser convidados a ingressar uma vez obtido o consenso dos membros existentes, um de cada vez e uma vez a cada três anos, como foi o caso da África do Sul em Sanya. (SAHNI, 2013, p.600)

No segundo vetor, o autor sugere a criação de um secretariado fixo juntamente com a iniciativa de buscar caminhos que não fiquem presos nas perspectivas norte-americanas e europeias de política internacional sobre o grupo. O terceiro vetor seria o

³⁶ Na análise gramsciana, a sociedade civil é o ambiente das disputas de hegemonia dos diferentes grupos sociais, argumentamos que - no âmbito da governança econômica internacional – é o G20 que ocupa tal espaço

aprofundamento das relações dos países do BRICS para além da economia política, mas também como forma de integração dos povos, como por exemplo, no ambiente acadêmico/científico. Por outro lado, é oportuno salientar a importância dos condicionantes internos para o sucesso do BRICS na política internacional. Para Wallerstein (2015), por exemplo, o avanço do grupo enquanto iniciativa para reformas no campo da economia política global deve considerar a disparidade social interna e os múltiplos interesses das elites nacionais. Neste sentido, pensar em algo que se busca repensar a governança econômica mundial deve repensar, primeiramente, as formas de prosperidade das sociedades destas economias emergentes. Sem considerar tal realidade, portanto, o cenário de crescimento do BRICS torna-se somente conjuntural, ou seja, em um período de crise da economia do sistema-mundo.

Voltando ao caso brasileiro, colocamos as seguintes questões: o Brasil tende a ampliar o seu poder dissuasório com as reformas na governança internacional mesmo em instabilidade econômica? Em que medida a atuação do Brasil é ativa ou é apenas um ator de sustentação e importância regional? O crescimento econômico é um elemento, dentre outros, para a ampliação do poder dissuasório de um país. No entanto, tal crescimento pode se destacar por um viés conjuntural. Dessa forma, argumentamos que a ampliação do poder dissuasório do ponto de vista estrutural, decorre de suas capacidades materiais ou seja, da complexidade econômica em primeiro lugar e sistemas tecnológicos de segurança nacional, o hard power.

Dessa forma, as diretrizes que norteiam o protagonismo do Brasil no tocante a sua inserção internacional advêm dos elementos básicos propostos por Tavares (1997) no âmbito da hegemonia: o poder e o dinheiro. O primeiro, compreendendo uma estrutura tecnológica-militar, possibilita determinado ator exercer maior protagonismo nas instituições internacionais, sobretudo aquelas que tratam de desdobramentos de tensões geopolíticas, como os vários Altos Comissariados da ONU e o Conselho de Segurança. O dinheiro, por sua vez, se traduz na segurança material ou, na diminuição das vulnerabilidades externas. A construção de uma complexidade econômica analisadas do Hidalgo e Haussman (2014) responde em grande medida ao desafio brasileiro reconhecido por Pinheiro Guimarães.

Com efeito, ao analisarmos a economia política do subdesenvolvimento brasileiro, percebemos que tais transformações devem passar pela atuação do Estado através de um planejamento estratégico. Tal planejamento, por seu turno, com objetivos econômicos é – antes de tudo – de natureza política, sendo colocado de frente com

arranjos de constrangimentos político-ideológicos que não desmiuçaremos aqui. Não obstante, as diplomacias dos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso não ampliaram significativamente o poder dissuasório do Brasil, por mais que houvesse uma inserção internacional do país na nova arquitetura da economia política global do pós-guerra fria. Isto porque não fica claro que a adesão ao consenso neoliberal, aponta para o ganho de influência no cenário mundial, especialmente no tocante à governança econômica. Por outro lado, governos pós-neoliberais (SADER, 2013) tem tido sucesso na ampliação da capacidade de influência no sistema internacional ou, pelo menos, na minimização de influências políticas dos países centrais.

5.0. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, é possível interpretar a política exterior do Brasil no G20 financeiro através da guerra de posição para reforma da governança econômica mundial. De um lado, os arranjos de constrangimentos que permeiam o sistema internacional por parte das estruturas hegemônicas de poder não corresponde aos interesses brasileiros em descentralizar as decisões de governança econômica mundial. Ao mesmo tempo, limitações do modelo de uma economia em desenvolvimento do país dificultou o Brasil alcançar melhores posições no cenário global. O governo brasileiro, por sua vez, procurou compensar essas limitações imprimindo uma política externa ativa, buscando crescente protagonismo nas discussões internacionais. Em busca desta visibilidade, os governos Lula não cometem os erros da concepção de que a política externa por si só garantiria ao Brasil chegar aos níveis dos países centrais das estruturas hegemônicas de poder³⁷. Tampouco trabalhou com a exclusividade, a exemplo da diplomacia de Médici, ou seja, procurou apoio nos países subdesenvolvidos.

Na verdade, os governos Lula retomaram a ideia das reformas da governança econômica mundial enquanto fruto de uma ação coletiva que pressionasse os países desenvolvidos. Entretanto, percebe-se no período Lula ações mais delineadas, baseadas em um arranjo de coalizão que abarca as economias emergentes do sistema internacional. Dizer isto é dizer que a concepção do BRICS mostrou-se mais propicia em pressionar as estruturas hegemônicas de poder para as reformas de governança internacional. Se no período Geisel o Brasil buscou se apresentar como a liderança dos países do terceiro-mundo, na governança econômica do século XXI o governo brasileiro foi mais realista na situação internacional do Brasil. As iniciativas para as reformas da governança econômica mundial não passam, agora, pelo interesse de um ator sustentado por outros, mas de uma aliança de coalizão composta por atores estratégicos na construção da economia política global contemporânea. Neste sentido, o BRICS

³⁷ Faz-se necessária a salientar que a ideia de possibilidade para novas articulações de natureza contra-hegemônica – no intuito de descentralizar as decisões dos países das estruturas hegemônicas de poder – é distinta da a ideia de probabilidade. Em nossa concepção - mesmo no G20 financeiro com o crescimento da importância dos países em desenvolvimento - é falso afirmar que os arranjos do poder global das estruturas hegemônicas são fragilizados em larga medida. Pelo contrário, continuam fortes. No entanto, ainda sim, o G20 financeiro não é um ambiente estático. Ou seja, é possível organizar forças sociais – em termos coxianos – que possam modificar tais arranjos.

consegue fornecer mais respostas de mudança do que em uma única diplomacia que se definia como representante dos países de fora das estruturas hegemônicas. O Brasil viu, no G20 financeiro, a ocasião de avançar na conquista de espaços na governança econômica. Destarte, o governo brasileiro utilizou-se do BRICS para sustentar seus interesses de reforma, elemento comum em todos os Estados do acrônimo. Nas palavras do diplomata Rubens Barbosa (2013,p.349):

Do ponto de vista do Brasil, sua inclusão ao lado da China, Índia e Rússia talvez tenha sido o fator individual de maior relevância para projetá-lo externamente. Nenhuma campanha de divulgação do Brasil conseguiria essa façanha de marketing em tão curto espaço de tempo. Sem pedir, nem gastar recursos do Tesouro, passamos a integrar o grupo dos países emergentes mais importantes em um movimento que normalmente levaria décadas para ocorrer.

No âmbito do G20 financeiro, algumas iniciativas importantes foram tomadas como, por exemplo, a presidência do Brasil no fórum em 2008, participação de novos Estados, propiciando novas possibilidades de processos de cooptação e fragmentação em contraposição ao oligopólio de interesses dos países das estruturas hegemônicas de poder. No âmbito do BRICS, a criação da estrutura do grupo, a realização de reuniões, as iniciativas institucionais em comum como a criação do Banco de Desenvolvimento, constituem, em termos neogramscianos, uma contra-hegemonia - ainda que não revolucionária - no sistema internacional.

Nos anos Lula, o Brasil dava sinais que a guerra de posição traria frutos para a inserção internacional do país. Entretanto, tal período em que o Brasil trouxe a guerra de posição em sua política externa foi um tanto curto, impedindo que o país alçasse um posicionamento melhor na governança econômica global. Os fatores que impediram a continuação deste estilo de política externa para a reforma da governança econômica mundial variam, seja a forma como se instaurou a diplomacia no governo Dilma, seja os desdobramentos da crise econômica mundial como também as falhas nas políticas macroeconômicas do Brasil.

É razoável afirmar que o então governo do presidente Michel Temer trouxe maiores dificuldades para a ampliação do poder dissuasório do Brasil, tanto no aprofundamento da crise com medidas econômicas oriundas da ortodoxia neoliberal quanto na legitimidade política. Não houve uma manifestação da comunidade internacional de não reconhecimento do governo. No entanto, é possível identificar

gestos simbólicos com relação ao novo presidente. Na 11^a Cúpula do G20 financeiro realizada em Hangzhou, na China, Temer aparece à margem na foto oficial, diferentemente de Lula e Dilma que, em Cúpulas anteriores, estavam no centro da imagem. É claro que tal situação não pode ser determinada como um reflexo da realidade do Brasil no cenário mundial sob o mandato de Temer. Entretanto, simboliza a circunstância do presente governo, que chegou à reunião tendo um dos piores desempenhos econômicos de todo o grupo (ROSSI, 2016).

Portanto, argumentamos que a ampliação do poder dissuasório requer, dentre os anseios da própria política externa, uma melhora nos índices econômicos, sejam eles conjunturais, através do crescimento, seja estrutural, através de um planejamento estratégico que desenvolva uma complexidade econômica interna. A Guerra de Posição, por seu turno, interpreta-se mais como uma resposta à crise da arquitetura financeira global e o aumento da importância do Brasil na economia mundial do que necessariamente uma estratégia de política externa. As limitações no hard power do Brasil contribuiu para uma política mais ousada quando também era sustentada por outras economias emergentes. O governo brasileiro buscou a conquista gradual de espaços dentro das discussões no G20 financeiro, ao passo que o BRICS tornou-se peça chave no acesso do país às possibilidades de contribuir para a reforma da governança econômica mundial.

No entanto, não se pode afirmar que a forma como o Brasil atuou no grupo parte das raízes do pensamento gramsciano. Até porque, qualquer discurso mais radical tornou-se muito mais visto na retórica e pouco na prática. Em outros termos, o caráter revolucionário da Guerra de Posição não pode ser visto. Neste sentido, utilizamos o termo Guerra de Posição como processo para alçar melhores posições de influência no campo da governança econômica e não como um projeto revolucionário de reestruturação dos arranjos de constrangimentos das estruturas hegemônicas.

Por fim, consideramos três componentes chaves para explicitar a guerra de posição na política externa brasileira: a) estrutura organizacional – G20 financeiro; b) poder dissuasório – capacidade de influenciar o sistema internacional através da construção de uma política externa soberana; c) capacidades materiais – hard power e estrutura econômica. Os avanços e as limitações dos mesmos contribuem para o entendimento da inserção internacional do Brasil no G20 financeiro.

6.0. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, A. E. Brazil as a rising power Coexistence through universalism. In: CONING, C. MANDRUP, T. ODGAARD, L. **The BRICS and Coexistence An alternative vision of world order**. London and New York: Routledge.2015.

ABRAMO, P. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2^a ed. 2016.

ALBUQUERQUE, J. A. G. (2006). **O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição**. Carta Internacional, vol. 01, nº 01 : p. 13-21. Disponível em: <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter_2006-01.pdf> Acesso em: < 03 de dez.2016.

ALMEIDA FILHO, N. & CORRÊA V. P. **Transição brasileira: a configuração exemplar da nova forma de dependência dos países em desenvolvimento**, Anais da Jornada de Economia Política, ANPEC/SBE/SEP, Campinas. 2000.

ALMEIDA, P. R. **A política internacional do Partido dos Trabalhadores**: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.20, p. 87-102, 2003.

ALMEIDA, P. R. **Uma nova arquitetura diplomática?** Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003/2006). Revista Brasileira de Política Internacional, 49 (1), 2006.
<https://doi.org/10.1590/S0034-73292006000100005>

ALTEMANI OLIVEIRA, H. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva. 2005.

AMARAL, O. E. **A estrela não é mais vermelha**: as mudanças do programa petista nos anos 90. São Paulo: Garçoni, 2003.

AMORIM, C. Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores em Brasília. In: LULA DA SILVA, L. I. AMORIM, Celso e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A Política Externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

_____. **Teerã, Ramalá e Doha**: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva. São Paulo: Editora Saraiva. 2015.

_____. **2003-2013**: Uma Nova Política Externa. Palestra proferida na UFABC em 16 de julho de 2013. São Paulo. 2013.

AMSDEN, A. **The Rise of "The Rest**: Challenges to the West from Late Industrializing Economies. New York: Oxford University Press. 2001.
<https://doi.org/10.1093/0195139690.001.0001>

ANDERSON, P. **As antinomias em Antonio Gramsci**. In: _____. Afinidades Seletivas. São Paulo: Boitempo. 2002.

APEC. 1998. **Leaders' Declaration**. Disponível em: <http://www.apec.org/Meeting-111/papers/Leaders-Declarations/1998/1998_aelm.aspx> Acesso em: 20 de out.2016.

ARAÚJO, P. ALMEIDA FILHO, N. **Disparidades do crescimento global**: avanços econômicos e atrasos sociais. Revista OIKOS. Ano 12, n.23, p.13-43, jan./jun. 2012.

ARAUJO CASTRO, J.A. Discurso de posse no cargo de ministro das Relações Exteriores, Palácio Itamaraty, 22 de agosto de 1963. . In: FRANCO, A.C. **Documentos da Política Externa Independente**, Vol II. Brasília: FUNAG.2008.

ARKELOF, G. SHILLER, R. **Phishing for Phools**: the economics manipulation e deception. Princeton University Press. New Jersey. 2015.

ARRIGHI, G. SIVER, B. BREWER, B. **Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide.** Studies in Comparative International Development, Spring 2003, Vol. 38, No. 1, pp. 3-31

<https://doi.org/10.1007/BF02686319>

ARRIGHI, G. A crisis of hegemony. In: AMIM, Samir e outros. **Dynamics of global crisis.** Londres: The MacMillan Press, 1982.

https://doi.org/10.1007/978-1-349-16853-8_3

_____. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo.** Rio de Janeiro: Editora UNESP, 1996.

BACKER, A. **The Group of Seven and Global Financial Governance.** New York: Routledge.2006

BARBOSA, N. SOUZA, J.A.P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda – outubro – 2010, 42p. In: Sader, E. & Garcia, M.A: **Brasil: entre o Passado e o Futuro;** Editora Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial. 2010.

BARBOSA, R. O Brasil e os BRICS: Policy Paper. In: PIMENTEL, J.V. S. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional.** Brasília: FUNAG, 2013. BBC. Para onde caminha o banco do BRICS? 2016. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37665472> > Acesso em: 07 de Jan.2017.

BELLUZZO, L. G. ALMEIDA, Júlio. Como recuperar o vigor industrial. In. BELLUZZO, Luiz Gonzaga e BASTOS, Paulo. Z. (Org). **Austeridade para quem? balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff** . São Paulo. Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

BELLUZZO, L. G; CARNEIRO, Ricardo. **Globalização e integração perversa.**

Política Econômica em Foco (1). Campinas: IE/UNICAMP, maio/agosto. 2003.

BELLUZZO, L. G. **Ensaios sobre o capitalismo no século XX**. São Paulo: Unesp; Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2004.

_____. **Finança global e ciclos de expansão**. In: FIORI, José Luis (org). Estados e Moedas e no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis: Vozes, 2000 s.d. p. 87-117.

_____. **O Capital e suas Metamorfose**s. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

BIELSCHOWSKY, R. Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. In: ARAÚJO, T. ERNECK VIANNA, S.T. MACABIRA, J. **50 anos de Formação Econômica do Brasil**. Brasília: IPEA. 2009.

BETTO, F. **Calendário do poder**. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

BLOCK, F. SOMERS, M. **Karl Polanyi's Critique**. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 2014.

BORÇA JÚNIOR, G.R., Torres Filho, E.T. **Analizando a crise do subprime**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.15, n.30, p.129-159. Dez. 2008.

BRADSCHER, K. Outside the U.S., Relief Over O'Neill's Departure. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2002/12/09/us/outside-the-us-relief-over-o-neill-departure.html>> Acesso em: 30 de nov.2015.

BRANDÃO, C. A. **O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado**: notas sobre seu sistema teórico-analítico. Revista Economia Ensaios, Universidade Federal de Uberlândia, v.20, Nº 22, 2008.cccc

BRESSER PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América**

Latina, 2010. Disponível em:<
http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimento.CCF.pdf> Acesso em: 02 de nov.2015.

BUONICORE, A. Ocidente e oriente – Guerra de posição e guerra de movimento. 2004. Disponível em: <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=3706>> Acesso em: 15 de out. 2015.

CARTA MAIOR: Brics: um ensaio de Bretton Woods no Ceará ?. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Brics-um-ensaio-de-Bretton-Woods-no-Ceara- /6/31380>> Acesso em: 12 de jul.2016.

CANUTO, O. Decoupling, reverse coupling and all that jazz. 2009. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/growth/ decoupling-reverse coupling-and-all-jazz>>. Acesso em 5 de dez. 2015.

CARCANHOLO, M. D. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. **Os anos Lula:** contribuições para um balanço crítico. Ed. Garamond, 2010

CARVALHO, Fernando J. Cardim. O G-20 e a Reforma do sistema financeiro: possibilidades e limitações. In: Cintra, M.A.M & Gomes, Keiti da Rocha (Org.) **As transformações no Sistema Financeira Internacional**, Volume 1. Brasília: IPEA, 2012.

CEPÊDA, V. PINTO, G. Duas interpretações do planejamento, desenvolvimento e democracia no pensamento cepalino: Celso Furtado e José Medina Echavarría. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36658/S2014188_pt.pdf?sequence=1> Acesso em 22 de dez.2015.

CERVO, A. L. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. 1. ed. São

CERVO, A. L.; Bueno, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB/IPRI. 2002.

CHAMBERS, Matthew S.; GARRIGA, Carlos; SCHLAGENHAUF, Don. **Equilibrium mortgage choice and housing tenure decisions with refinancing**. Federal Reserve Bank of St. Louis Working Paper, n. 2007-049A, nov. 2007.

CHESNAIS, F. **A globalização e o curso do capitalismo no fim de século**. Economia e Sociedade, Campinas, (5):1-30, dez. 1995.

_____. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COHEN, B. **International Political Economy**: An Intellectual History. Princeton University Press. New Jersey. 2008.

_____. **Organizing the World's Money**: Political Economy of International Relations. London: Palgrave Macmillan UK. 1977.

COX, R. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In **Approaches to World Order**, by Robert Cox and Timothy Sinclair. Cambridge: Cambridge University Press. 1983.

<https://doi.org/10.1177/03058298830120020701>

_____. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert. O. (ed.). **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986.

_____. **The Political Economy of a Plural World**: critical reflections on power, morals and civilization. New York: Routledge. 2002.

COUTINHO, L; BELLUZZO, L. G. **Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas**. *Economia e Sociedade*, Campinas, (7): 129-54, dez. 1996.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**. Rio de Janeiro. Campus. 1989.

COSTA E SILVA, A. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Biblioteca da Presidência da República. 1968.

CUPERTINO, F. **Debate sobre a política econômica do governo Castelo Branco**. *Revista da Civilização Brasileira*, v. 15, p. 174. 1967.

DANTAS, S.T. **Política externa independente**. Brasília: FUNAG. 2011.

DATHEIN, R. **Sistema Monetário Internacional e Globalização Financeira nos Sessenta Anos de Bretton Woods**. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro, nº 16, p. 51-73, junho 2005.

DERVIS, K. **G20 should increase the legitimacy and effectiveness of the international institutions**. Disponível em: < <http://europesworld.org/2010/02/01/g20-should-increase-the-legitimacy-and-effectiveness-of-the-internationalinstitutions/#.WGlUKdIrLDe> > Acesso em: 30 de out.2016.

DEUTSCHE WELLE. **Wikileaks: 'Massive' NSA spying on top German officials**. 2015. Disponível em: < <http://www.dw.com/en/wikileaks-massive-nsa-spying-on-top-114-german-officials/a-18556918> > Acesso em: 29 de dez.2015

DOBSON, H. Global governance and the Group of Seven/Eight. In: HOOK, G. DOBSON, H (orgs.). **Global Governance and Japan**: The institutional architecture. New York: Routledge.2007

DRAPER, P. **South Africa and the London G20 leaders' summit:** a briefing. Disponível em: < http://www.kas.de/wf/doc/kas_15670-544-2-30.pdf?120313134216 > Acesso em: 04 de Jan. 2017.

ECONOMIA IG. **Celso Amorim diz que no futuro G20 pode se tornar G22.** 2008. Disponível em: < <http://economia.ig.com.br/celso-amorim-diz-que-no-futuro-g20-pode-se-tornar-g22/n1237712333881.html> > Acesso em: 07 de Jan.2017.

EICHENGREEN, B. **História e reforma do sistema monetário internacional.** Economia e Sociedade, Campinas, n.4, p.53-78, jun.1995.

FAUSTO, B. **História do Brasil.** São Paulo: Editora USP. 1994.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FIORI, J. L. **A mestra, com carinho.** Carta Maior 2010. Disponível em: < <http://cartamaior.com.br/?/Coluna/a-mestra-com-carinho/20870> > Acesso em 02 de Jan.2016.

_____. **O poder global e a nova geopolítica das nações.** Boitempo. São Paulo. 2007.

_____. Globalização, hegemonia e império, in: TAVARES, M.C e FIORI, J. L. **Poder e dinheiro:** uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes. 1997

_____. **Maria da Conceição Tavares e a hegemonia americana.** 2000. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a11n50.pdf> > Acesso em: 20

de dez. 2015

Fukuyama, F. **State Building**: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

_____. **The End of History and the Last Man**. New York: Free Press, 1992

FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura. 1962.

_____. **Brasil**: a construção interrompida. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1992.

_____. **Criatividade e Dependência na Civilização Industrial**. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1978.

_____. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.115

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 32^a ed. 2005.

_____. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **O longo amanhecer** : ensaios sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983.

_____. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 3^aed.1968.

_____. **Um projeto para o Brasil.** Rio de Janeiro: Saga. 5^aed. 1969.

_____.Underdevelopment: To Conform or Reform. In. BANK, World. **Pioneers in Development:** second series. Washington. Oxford University Press. 1987.

_____.**O Capitalismo Global.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FONSECA JÚNIOR. G. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930- 1990).** Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores/Nupri-USP, 1996.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005, 42.^a edição.

GARCIA, M. A. 10 anos de política externa. In: SADER, E. **Lula e Dilma:** 10 anos de governos pós-neoliberais na América do Sul. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

GARLIPP, J. R. D. **Economia Desregrada** – Marx, Keynes e Polanyi e a riqueza no Capitalismo Contemporâneo. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP. 2001.

_____.**Economia Desregrada.** In XAVIER, Clésio. L. (Org.) Desenvolvimento Desigual. Uberlândia: EDUFU. 2004. Pág. 09-72

_____. **Choosing a new international financial architecture.** In: Seventh International Post Keynesian Conference, 2002, Kansas City, MO - USA. Seventh International Post Keynesian Conference. Kansas City-Mo, 2002. v. 1. p. 1-21.

GARLIIPP, J. R. D. e Baruco, G. C. da C. Neoliberalismo, Consenso e Pós Consenso de Washington: a primazia da estabilidade monetária. In: VI International Finance Conference, 2006, Santiago. Anais da VI International Finance Conference. v. 1. p. 1-21.

GILPIN, R. The political economy of the international relations. Princeton: Princeton University Press, 1987.

<https://doi.org/10.1515/9781400882779>

GEISEL, E. Mensagem presidencial na instalação da oitava legislatura, em 1 de março de 1975. Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, v. 4, p. 7, 1975.

GONTIJO, C. Raízes da crise financeira dos derivativos subprime. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008.

GONTIJO, C.; Oliveira, F. A. . Subprime: os 100 Dias que Abalaram o Capital Financeiro Mundial e os Efeitos da Crise sobre o Brasil. 1a. ed. Belo Horizonte: Rona/Corecom/Assemg, 2009. v. 1. 169p .

GOVERNAMENT OF NORWAY. Norwegian call for Nordic membership in the G20.2009. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud-til-innsiktsartikler/membership_g20/id587984/> Acesso em: 12 de nov.2016.

GOWAN, P. The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance. London: Verso. 1999 GONTIJO, C. Raízes da crise financeira dos derivativos subprime. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008.

GROUP OF SEVEN. **Declaration of Rambouillet.** 1975. Disponível em: < <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique.html> > Acesso em: 14 de set.2016.

GROUP OF SEVEN. **Tokyo Economic Declaration.** 1986a. Disponível em < <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1t986tokyo/communique.html> > Acesso em: 14 de set.2016.

GROUP OF SEVEN. **Tokyo Declaration:** Looking Forward to a Better Future. 1986b. Disponível em: < <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1986tokyo/future.html> > Acesso em: 14 de set.2016.

GROUP OF SEVEN. **Statement of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors.** 1999. Disponível em: < <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/ls120.aspx> > Acesso em: 20 de set.2016

GROUP OF TWENTY: **Declaration summit on financial markets and the world economy, 15 November, 2008.** Disponível em: < <https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-washington-2008-en.pdf?blob=publicationFile&v=3> > Acesso em: 29 de out.2016

_____.**Declaration on delivering resources through the International Financial Institutions, 2 April, 2009a.** Disponível em: < <https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-bereitstellung-mittel-london-2009-en.pdf?blob=publicationFile&v=3> > Acesso em: 29 de out.2016.

_____.**Declaration on strengthening on the financial system: 2 April, 2009b.** Disponível em: < <https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20->

erklaerung-staerkung-finanzsystem-london-2009-en.pdf? blob=publicationFile&v=3 >
Acesso em: 02 de nov.2016.

_____.**The Global Plan for Recovery and Reform, 2 April, 2009c.** Disponível
em: < <https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-london-en.pdf?blob=publicationFile&v=3> > Acesso em: 02 de nov.2016

_____.**Leaders`Statement the Pittsburgh Summit Setember 24-25, 2009c.**
Disponível em: < <https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-pittsburgh-2009-en.pdf?blob=publicationFile&v=3> > Acesso em: 02 de nov.2016

_____.**The G20 Toronto Summit Declaration June 26-27, 2010a.** Disponível
em: < <https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-toronto-en.pdf?blob=publicationFile&v=3> > Acesso em: 02 de nov.2016

_____.**Multi- Year Action Plan on Development.** 2010b. Disponível em: <
<https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-seoul-entwicklung-2010-en.pdf?blob=publicationFile&v=3> > Acesso em: 02 de nov.2016

_____.**Seoul Development Consensus for Shared Growth.** 2010c. Disponível
em: < <https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-seoul-development-shared-growth-2010->

_____.**The Seoul Summit Document.** 2010d. Disponível em: <
<https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-seoul-gipfel-dokument-en.pdf?blob=publicationFile&v=3> > Acesso em: 03 de nov.2016

_____.**The G20 Seoul Summit Leaders`Declaration November 11-12, 2010e.**
Disponível em: < <https://www.g20.org/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20->

erklaerung-seoul-2010-en.pdf? blob=publicationFile&v=3 > Acesso em: 02 de nov.2016.

GUIMARÃES, F. S. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais:** um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI / Feliciano de Sá Guimarães. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

GUIMARÃES, S. P. **500 anos de Periferia** – Uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1999.

_____. **Contexto global e o novo posicionamento brasileiro.** São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____. **Desafios e dilemas dos grandes países periféricos:** Brasil e Índia. Rev. bras. polít. int., Brasília , v. 41, n. 1, p. 109-132, June 1998.

GUIMARÃES, F. S. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais:** um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

HAJNAL, P. **The G20:** evolution, interrelationships, documentation. Toronto: Ashgate. 2014.

HAUSMANN, R. HIDALGO, C. **The atlas of economic complexity:** mapping paths to prosperity. Boston :MIT Press. 2014

HIRST, M.; Lima, M. R. S. Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. In: RUSSEL, R. **Política exterior y toma de decisiones en América Latina.** Buenos Aires: GEL, 1990

JHA, S. HOBSBAWM, E. **The Twilight of the Nation State:** Globalisation, Chaos and War. London: Pluto Press. 2006.

KENNEDY, P. **Ascensão e Queda das Grandes Potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

KEOHANE, R. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press. 1984.

KEOHANE, R. NYE, J. **Power and Interdependence**. New York: Harvard University. 2011.

KINDLEBERGER, C. **The world in depression**. Berkeley: University of California Press, 1973.

KIRTON, J. **Brazil's Contribution to G20 and Global Governance**. 2011. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-eneri-110518.html>> Acesso em: 04 de Jan.2017

_____. **The G8: Legacy, Limitations, and Lessons**. In: BRADFORD, C. LIM, W. **Making the G20 More Effective and Responsive**. Washington: Brookings Institutions Press. 2011.

KIRTON, J. SADYKOVA, D. **Russia's Contribution to G20 Summity**. 2013. Disponível em <<http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-sadykova.pdf>> Acesso em: 04 de Jan.2017.

KOKOTSISS, Ella (2004), **Explaining G8 Effectiveness: The Democratic Institutional Model of Compliance with G8 Commitments**". Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, March 18.

KRUGMAN, P. **The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008**. New York: W. W. Norton. 2008.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

_____. **Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. X, Nº 39-40. set. 1967.

LIMA, M. R. S. **Instituições democráticas e política exterior**. Contexto internacional, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LINDERT. P., & WILLIAMSON, J. (2001). **Does globalization make the world more unequal**. National Bureau of Economic Research, Working paper 8228. Cambridge. 2001.

<https://doi.org/10.3386/w8228>

LULA DA SILVA, L.I. Discurso na Abertura do Colóquio "Brasil: Ator Global". 13 de Junho de 2005. In: **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG. 2008.

LULA DA SILVA, L.I. Discurso no National Press em Washington D.C em dezembro de 2002. In: LULA DA SILVA, L. I. AMORIM, C. GUIMARÃES, S. P. **A Política Externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

MAGALHÃES PINTO, J. **Discurso da 11ª Conferência de Comércio e Desenvolvimento**. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 43-44, p. 90-95, set./dez. 1968.

MARTIN, P. The G20: From Global Crisis Responder to Global Steering Committee. In: BRADFORD, C. LIM, W. **Making the G20 More Effective and Responsive**. Washington: Brookings Institutions Press. 2011.

MENDONCA, F. A. P. ; MIYAMOTO, Shiguenoli . **A política externa do governo Geisel (1974-1979)**.Revista de Relações Internacionais da ESPM -RS. , v. 2, p. 11-29, 2011.

MENDONÇA, F. CARVALHO, C. E. **Hegemonia em tempos de crise**: lições da reação dos EUA às crises e contestações dos anos 1970. In: Departamento Econômico (DCE) & Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). (Org.). IV Seminário sobre Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais. 1^a ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2012, v. , p. 109-140.

MIYAMOTO, S; Goncalves, W. S. **Os Militares e A Política Externa Brasileira: 1964-1984**. Revista Estudos Históricos. v. 6, n.12, p. 211-246, 1993.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **Governo João Goulart – As Lutas Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

MOSCHELLA. M. **Governing Risk: The IMF and Global Financial Crises**. London: Palgrave Macmillan. 2010.
<https://doi.org/10.1057/9780230277441>

OECD. Economic Outlook. 1995. Disponível em: < https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO58_VINTAGE > Acesso em: 26 de dez.2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo de 1994**. Disponível em: < <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/basesdoprogramadegov.pdf> > Acesso em: 7 dedez.2016.

_____.**Resoluções Políticas do XI Encontro Nacional**. 1997. Disponível em: < <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/resolucoespoliticas.pdf> > Acesso em: 05 de dez.2016

_____.**Resoluções do XII Encontro Nacional.** 2001. Disponível em <<http://csbh.fpbabramo.org.br/uploads/resolucoes-xii-encontro.pdf>> Acesso em: 06 de dez.2016.

PAULANI, L. Brasil Delivery. São Paulo: Boitempo. 2008

PECEQUILO, C.S. **A política externa do Brasil no século XXI:** os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. Revista Brasileira de Política Internacional (Impresso) v. 51, p. 136-156, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200009>

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira (1889-2002).** Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2004.

POCHMANN, M. **A década dos mitos.** São Paulo: Editora Contexto. 2001.

_____.**A dominação financeira e suas contradições.** In: PALHARES, J. (Org.) **A internacional do capital financeiro.** Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2014

POLANYI, K. **A grande transformação:** as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus. 2000.

PUTNAM, Robert & BAYNE, Nicholas. **Hanging together:** Cooperation and conflict in the seven-power summits. London: Sage, 1987.

QUADROS, J. A nova política externa do Brasil. In: FRANCO, A.C. **Documentos da Política Externa Independente**, Vol I. Brasília: FUNAG.2007.

RAMANZINI JÚNIOR, H. **Uma análise da política externa do governo Lula da Silva.** Revista debates (UFRGS), v. 4, p. 60-80, 2010.

RAMONET, Ignácio. **The Geopolitics of Chaos.** Algora Publishing, New York J 1998.

RAMOS, L. VADELL, J. SAGGIORO, A. FERNANDES, M. **A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira:** análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol 55, nº2. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000200002>

RAMOS, L. **Hegemonia, Revolução Passiva e Globalização:** o sistema G7/G8. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2011.

REAGAN, R. **Announcement of Strategic Defense Initiative.** 1983. Disponível em <Announcement of Strategic Defense Initiative > Acesso em: 10 de dez.2015.

RENNKAMP, Britta. Desenvolvimento em primeiro lugar no G20 e nos Brics? In: **Um Campeão Visto de Perto: Uma Análise do Modelo de Desenvolvimento Brasileiro**. Fundação Heinrich-Böll-Stiftung. 2012.

RIOS, S.P. O que há em comum na agenda econômica dos BRICS? In: PIMENTEL, J.V. S. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília : FUNAG, 2013.

RODRIGUES, J. H. Uma política externa própria e independente. In: **Política externa independente: A crise do Pan-Americanismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

ROSSI, C. **A pobre estreia de Temer no G20**. 2016. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/clovisrossi/2016/08/1807731-a-pobre-estreia-de-temer.shtml> > Acesso em: 01 de Jan.2017

ROUBINI, N. MIHM, S. **Crisis economics: a crash course in the future of finance**. New York: Penguin Press. 2010

SADER, E. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In; SADER, E. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo. 2013.

SAHNI, V. Perspectiva indiana sobre o BRICS: entusiasta, evasiva e ainda em evolução. In: PIMENTEL, J.V. S. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília : FUNAG, 2013.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M. **O poder norte americano e a América Latina no pós-guerra fria**. São Paulo: Annablume, 2007.

SAWAYA, R. **Crise: um problema conjuntural ou da lógica da acumulação mundial?**. Estud. av., São Paulo , v. 23, n. 66, p. 53-70, 2009 .

SAWAYA, R.; Garlipp, J. R. D. **The crisis of a Post-War logic of global accumulation**. World Review of Political Economy, v. 2, p. 441-460, 2011.

SCHUMPETER, J. **The theory of economic development**. Harvard University Press, Cambridge,5.^a ed, 1955.

SCHUTTE, Giorgio. Romano. **Trajetória do G20 e a regulação do poder mundial**. Revista Crítica Histórica Ano V, nº 9, julho/2014.

SERRANO, F. Relações de poder e política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J. (org). **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2004

SILVA, A. M. **A política externa de JK: operação pan-americana**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992

SOARES DE LIMA , M.R. CASTELAN, D. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: PIMENTEL, J.V. S. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília : FUNAG, 2013.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**. São Paulo. Editora Leyla. 2015.

STIGLITZ, J. The Financial Crisis of 2007–8 and its Macroeconomic Consequences. In: JONES, S. OCAMPO, J. STIGLITZ, J. **Time for a Visible Hand Lessons from the 2008 World Financial Crisis**. New York: Oxford University Press. 2010.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199578801.003.0002>

STRANGE, S. **The persistent myth of lost hegemony**. *International Organization*, vol. 41, no 4 1987.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300027600>

STIGLITZ, J. Capital Market Liberalization, Globalization, and the IMF. In: OCAMPO, José; STIGLITZ, (orgs.). **Capital Market Liberalization and Development**. London: Oxford University Press. 2008.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199230587.003.0003>

STUENKEL, O. Brasil, BRICS e desafos globais. In: PIMENTEL, J.V. S. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília : FUNAG, 2013.

TAVARES, M. C. **A retomada da hegemonia norte-americana**. Revista de Economia Política (São Paulo), v.5, n.2, abr.-jun. 1985.

_____. **Entrevista concedida à UFRJ TV**. 2009. Disponível em: < http://webtv.ufrj.br/?option=com_content&task=view&id=524&Itemid= > Acesso em: 04 de Ago.2016.

_____. “Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana”, in TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização**. 1997. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, p. 55-86.

TAVARES, M. C & BELLUZZO, L. G. M (2004) “A mundialização do capital e a expansão do poder americano”, in: FIORI, J.L. (Org.) **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, p. 111-138.

TURNER, P. Central Banks, Liquidity, and the Banking Crisis. In: JONES, S. OCAMPO, J. STIGLITZ, J. **Time for a Visible Hand Lessons from the 2008 World**

Financial Crisis. New York: Oxford University Press. 2010.

VIANA, André. Rego, CINTRA, Marcos Antonio. Macedo. **G20: os desafios da coordenação global e regulação financeira.** Boletim de Economia e Política Internacional. IPEA. Jan.2010.

VIANNA, N. ASSANGE, J. **EUA espionaram ministros de Dilma e o avião presidencial.** 2015. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/revista/857/os-alvos-do-tio-sam-9756.html> > Acesso em: 29 de dez. 2015

VIGEVANI, T. CEPALUNI, G. **A política externa de Lula da Silva:** a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso) , v. 29, p. 273-335, 2007.

VINAY, K. **The G20:** A New Geopolitical Order. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2014.

VIOLA, E. **A diplomacia da marola.** Primeira Leitura, nº 50: p. 90-93. 2003. Disponível em: < <http://www.imil.org.br/artigos/adiplomacia-da-marola/> > . Acessado em: 08 de dez.2016

VIZENTINI, P.F. A política externa independente (1961-1964): história e diplomacia. In: FRANCO, A.C. **Documentos da Política Externa Independente, Vol II.** Brasília: FUNAG.2008

_____.**O Brasil e o Mundo:** A Política Externa e suas Fases. Ensaios FEE, FEE-Porto Alegre, v. 20, n.1, p. 134-154, 1999.

WALDVOGEL LIMA, M. **A posição do Brasil na governança econômica global:** um estudo da conformidade entre o posicionamento do governo brasileiro e o consenso expresso nos comunicados oficiais do G20 e do FMI (2006-2012). Dissertação (mestrado), São Paulo: INRI/USP, 2013

WALLERSTEIN, I. **The modern world system.** Nova York: Academic Press, 1974.

_____. Whose interests are served by the BRICS? In: BOND, P. GARCIA, A. **BRICS: An Anti-Capitalist Critique.** London: Pluto Press. 2015. WOLF, M.

MOORE, K. **Fixing Global Finance**. New York: John Hopkins Press. 2010.

WOODS, N. The Impact of the G20 on Global Governance: A History and Prospective. In: BRADFORD, C. LIM, W. **Making the G20 More Effective and Responsive**. Washington: Brookings Institutions Press. 2011.