

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA
INTERNACIONAL

FREDERICO DE ALMEIDA CASTRO MARINHO

Brasil e o *hegemon*: estruturação sistêmica das disputas de poder, inserção e cooperação internacional em movimentos de concentração polar e de desconcentração multipolar

RIO DE JANEIRO

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

FREDERICO DE ALMEIDA CASTRO MARINHO

Brasil e o *hegemon*: estruturação sistêmica das disputas de poder, inserção e cooperação internacional em movimentos de concentração polar e de desconcentração multipolar

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Orientadora: Profa. Dra. Ingrid Piera Andersen Sarti

RIO DE JANEIRO

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

M337 Marinho, Frederico de Almeida Castro

Brasil e o hegemon: estruturação sistêmica das disputas de poder, inserção e cooperação internacional em movimentos de concentração polar e de desconcentração multipolar / Frederico de Almeida Castro Marinho. – 2019.

260 p. ; 31 cm.

Orientador: Ingrid Piera Andersen Sarti

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2019.

Bibliografia: f. 236 - 260.

1. Cooperação internacional. 2. Hegemonia -Brasil. 3. Disputas de poder. I. Sarti,

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves Figueiredo
CRB 7 – 6851 Biblioteca Eugênio Gudín/CCJE/UFRJ

FREDERICO DE ALMEIDA CASTRO MARINHO

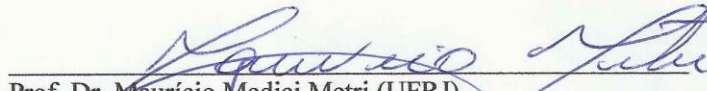
Brasil e o *hegemon*: estruturação sistêmica das disputas de poder, inserção e cooperação internacional em movimentos de concentração polar e de desconcentração multipolar

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Banca Examinadora:



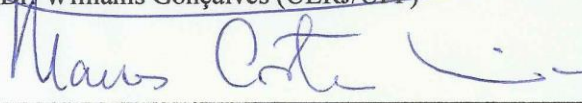
Prof. Dra. Ingrid Piera Andersen Sarti (UFRJ) – Orientadora



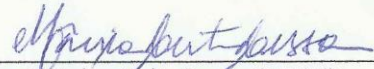
Prof. Dr. Maurício Medici Metri (UFRJ)



Prof. Dr. Williams Gonçalves (UERJ/UEFF)



Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)



Prof. Dra. Mônica Leite Lessa (UERJ)

RIO DE JANEIRO
18 DE MARÇO 2019

Aos que vislumbram e se dedicam ao desenvolvimento humano,
para além do econômico, questionando paradigmas e
contribuindo para incentivar o potencial dos indivíduos.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, inicialmente, à minha mãe Maria Stella pelos momentos de toda uma vida. Fortaleza de constante apoio e incentivo dedicados durante toda minha formação pessoal e acadêmica. A tranquilidade demonstrada nas suas convicções e no seu sentimento de amor à vida e ao próximo marca a generosidade nas mais singelas ações do cotidiano e nas mais grandiosas decisões nos momentos mais sensíveis. Pessoa a quem serei eternamente grato pelas oportunidades proporcionadas e pelo amor compartilhado.

Agradeço à Maury Sabóia pela dedicação à família e aos amigos e pelos muitos e sábios ensinamentos. Histórias e momentos que deixam muitas saudades. Esses estão marcados de maneira indelével e se perpetuam em todos que tiveram a sorte de vivenciá-los. Raro exemplo da mais equilibrada combinação entre generosidade e retidão moral que influenciou sobremaneira meu desenvolvimento como indivíduo.

Gostaria de agradecer também à minha irmã Juliana, por ter dividido comigo momentos de alegria e tristeza ao longo de todos esses anos. Pessoa de temperamento forte e brilho no olhar sempre em busca da felicidade. Desejo a ela e a extensão da família construída, Cláudio, Miguel e Victor, tudo de melhor, sempre. Aprendemos mais recentemente que a distância geográfica não impede a proximidade afetiva e a parceria.

Agradeço ao governo brasileiro e ao Inmetro por ter possibilitado a realização desse doutorado. Agradeço principalmente à Presidência do Instituto, aos meus superiores Jorge Cruz e José Vinge e a todos os colegas da área de Articulação Internacional pelo apoio prestado durante todo processo, desde a minha aprovação na seleção até a realização da pesquisa. Como parte do corpo docente do Mestrado Profissional do Instituto, agradeço também à Luiz Fernando Rust pelas recomendações feitas e aos alunos por contribuírem para o meu constante aprimoramento e estímulo intelectual.

Ao programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional e à Universidade Federal do Rio de Janeiro por terem proporcionado essa oportunidade única de estudar e de refletir sobre área que tanto me motiva. Agradeço também por ter sido aluno e por ter conseguido continuar meus estudos de pós-graduação em um país de tantas assimetrias. Sou grato a todo seu corpo docente e funcional. Gostaria de expressar o grande aprendizado que me foi proporcionado e agradecer as reflexões e as exposições dos Professores José Luís Fiori, Maurício Metri, Raphael Padula, Eduardo Crespo, Daniel Barreiros, Carlos Medeiros e Carlos Pinkusfeld, bem como dos Professores externos Marcos Costa Lima, Williams Gonçalves e Mônica Leite Lessa.

Agradeço especialmente à minha orientadora Professora Ingrid Sarti pelo apoio prestado em todas as etapas desses anos de formação, em que destaco o constante incentivo dado para aprofundar os estudos e para a realização de parte da pesquisa em universidade no exterior. Agradeço-lhe pelo convite para participar do Grupo de Pesquisa “Integração Sul: autonomia e desenvolvimento”, cujos debates estimularam minha capacidade crítica e ampliaram as leituras e as reflexões, bem como me auxiliaram a escrever capítulo do livro que se originou como fruto dessas discussões. Agradeço a todos os expositores e colegas que participaram dessas iniciativas.

Também faço agradecimento especial ao Professor Thomas Trebat, que incentivou e apoiou que parte da pesquisa fosse realizada no *Institute of Latin American Studies (ILAS)* na *Columbia University in the City of New York*. Agradeço a todo o corpo acadêmico e funcional da Universidade de Columbia e do Columbia Global Center no Brasil. Agradeço à Esteban Andrade e à Ximena Corley pela organização dos seminários e pela presteza. As exposições e as discussões realizadas no *Lemann Center for Brazilian Studies* constituíram parte importante da minha formação nesse período. Experiência única na minha formação acadêmica e como indivíduo, não apenas por possibilitar acesso a fontes de pesquisa, bibliografia, professores e colegas, mas por ter proporcionado vivência e conhecimento que não podem ser obtidos apenas por meio dos livros e à distância.

Gostaria de agradecer a todos os meus amigos de turma. Agradeço principalmente aos amigos de estudos e de trabalho Leonardo Pace e Diego Pizetta. Registro aqui o apreço pelas instigantes conversas intelectuais, pelo convívio cotidiano e pelos momentos de descontração. Aos Larsons e à Jeffrey Altschuler pelas conversas sobre as relações internacionais e sobre as relações humanas, que me fizeram entender melhor o ponto de vista norte-americano.

Agradeço também aos meus amigos, desde a graduação e o mestrado, da Fundação Getúlio Vargas, da Pontifícia Universidade Católica e do San Tiago Dantas, protagonistas e testemunhas de muitas histórias e aprendizados nas mais diversas áreas da vida.

Agradeço, por fim, aos clássicos do jazz pelos momentos de introspecção e de alegria vividos durante a realização dessa pesquisa, sobretudo à Thelonious Monk, Miles Davis e David Brubeck.

Sou grato a todos, meu muito obrigado.

A dificuldade da “economia política clássica” foi reconhecer o significado econômico das nações, não apenas na prática, mas também na teoria.

Eric Hobsbawn

Nenhum caso de desenvolvimento econômico nacional bem-sucedido consegue ser entendido e explicado isoladamente ou a partir de fatores exclusivamente endógenos. Em todos os países estudados, o desenvolvimento econômico obedeceu a estratégias e seguiu caminhos que foram desenhados em resposta a grandes desafios sistêmicos de natureza geopolítica.

José Luís Fiori

Não se fica grande por dar pulos. Não podemos parecer grandes, senão o sendo.

Joaquim Nabuco

Eu sou trezentos, sou trezentos e cinquenta
Mário de Andrade

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo primordial analisar momentos significativos para a estruturação sistêmica das principais disputas de poder em período histórico mais alongado, em que há transições de hegemonia ou substantivos questionamentos da ordem estabelecida, nos quais se examinam as posições do *hegemon* com vistas a sistematizar o quadro histórico internacional e a analisar como ocorreu a inserção internacional brasileira nesses diferentes períodos. Para tanto, a pesquisa centra prisma investigativo na política externa brasileira e utiliza referenciais teóricos que englobam os conceitos de poder, riqueza, hegemonia, contra-hegemonia, articulação política e cooperação internacional. Com o intuito de examinar a vinculação e a articulação entre a esfera global e a regional sul-americana, sobretudo no que tange ao adensamento das aproximações entre o Sul Global, combina-se essa temporalidade de mais longa duração com a quadra histórica contemporânea. Ao considerar a ascensão chinesa como determinante para a reconfiguração da principal disputa de poder mundial, analisa-se a leitura de construção de um movimento contra-hegemônico para desconcentração de poder mundial, bem como o papel exercido e os impactos desse processo para o Brasil.

Palavras-chave: Brasil, *hegemon*, disputas de poder, projeção internacional.

ABSTRACT

The main goal of this research is to analyze significant moments for the systemic structuring of the main power struggles in a more extended historical period, in which there are hegemonic transitions or substantive challenges of the established order, where the stances of the *hegemon* are examined in order to systematize the international historical framework and to analyze how the Brazilian international projection occurred in these different periods. To do so, the research focuses on the Brazilian foreign policy and uses theoretical references that encompass the concepts of power, wealth, hegemony, counter-hegemony, political negotiation and international cooperation. In order to examine the linkage and connection between the global and the South American spheres, especially regarding the increased coordination among the Global South, this extended historical period is combined with the contemporary one. Taking the Chinese rise into account as an essential element for the reconfiguration of the main power struggle, we analyze the development of a counter-hegemonic movement towards the decentralization of world power, as well as the role played and the impacts of this process for Brazil.

Key Words: Brazil, *hegemon*, power struggles, international projection.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)
Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)
Addis Ababa Action Agenda (AAAA)
Agência Brasileira de Cooperação (ABC)
Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA-TC)
Aliança para o Progresso (ALPA)
Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA)
Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA)
Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)
Arranjo Contingencial de Reservas (ACR)
Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)
Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA)
Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)
Banco de Desenvolvimento da América Latina (BDAL)
Banco do Sul (BS)
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)
Banco Mundial (BM)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD)
Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS)
Cadeias Globais de Produção (CGP)
China-Brazil Earth Resources Satelites (CBERS)
Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP)
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN)
Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)
Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)
Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)
Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)
Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED)

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)
Conferências das Partes (COP)
Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)
Conselho Econômico e Social (ECOSOC)
Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)
Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)
Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC)
Cooperação Financeira (CF)
Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)
Corporação Andina de Fomento (CAF)
Diálogo Estratégico Global (DEG)
Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG)
Economia Política Internacional (EPI)
Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)
Estados Unidos da América (EUA)
Export-Import Bank (Eximbank).
Federal Reserve Bank (FED)
Força Expedicionária Brasileira (FEB)
Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)
Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)
Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (FONPLATA)
Fundo Monetário Internacional (FMI)
G-20 Comercial (G-20C)
G-20 Financeiro (G-20F)
Grupo de Trabalho (GP)
Grupo dos 77 (G-77)
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
Inequality-adjusted Human Development (IHDI)
Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)
Investimento Direto Estrangeiro (IDE)
Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)
Ministério das Relações Exteriores (MRE)
Movimento Não-Alinhado (MNA)

Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)
Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Operação Pan-americana (OPA)
Organização das Nações Unidas (ONU)
Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP)
Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE)
Organização Internacional do Comércio (OIC)
Organização Mundial do Comércio (OMC)
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
Organizações Não-Governamentais (ONGs)
Partido Comunista Chinês (PCC)
Plano de Ação Conjunta Brasil-China (PAC)
Política Externa Brasileira (PEB)
Política Externa Independente (PEI)
Produto Interno Bruto (PIB)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)
Regiões Administrativas Especiais (RAE)
Relações Internacionais (RI)
República Popular da China (RPC)
Teoria de Estabilidade Hegemônica (TEH)
União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)
União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)
Zonas Econômicas Especiais (ZEES)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – PREMISSAS, POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: PODER GLOBAL, ARCABOUÇO CONCEITUAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ABORDAGENS CRÍTICAS	34
1.1) Perspectiva do Poder Global e capacidade expansiva do poder: premissas conceituais, delineamento das disputas centrais e escalonamento hierárquico dos alinhamentos e das cooperações internacionais.....	34
1.2) Teorias de Relações Internacionais e Perspectiva do Poder Global: acumulação de poder, incentivos estratégicos, possibilidades e limites da Cooperação Internacional.....	47
1.3) Hegemonia e Contra-Hegemonia: abordagens críticas e contribuições teóricas para proposições alternativas e para exame das possibilidades de cooperações internacionais.....	60
CAPÍTULO 2 – POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: INCORPORAÇÃO AO SISTEMA INTERESTATAL CAPITALISTA, RELAÇÕES COM O HEGEMON E TRANSIÇÕES SUBORDINADAS COMO DETERMINANTES PARA A INSERÇÃO E PARA A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	68
2.1) A incorporação do território ao sistema interestatal capitalista: disputas europeias, inovações financeiras e estruturação das relações subordinadas.....	68
2.2) Origens ibéricas, influências inglesas e transição norte-americana.....	80
2.3) As guerras mundiais como determinantes sistêmicas para articulação da disputa central de poder: articulações políticas, cooperação internacional e inserção brasileira.....	92
2.4) Paradigmas americanista e universalista, aproximações e afastamentos da disputa central de poder e dos Estados Unidos.....	105
CAPÍTULO 3 – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONCEITUAÇÕES, EVOLUÇÃO HISTÓRICA, DIMENSÕES POLÍTICAS E IMPORTÂNCIA DO ÂMBITO MULTILATERAL	119
3.1) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: breve evolução conceitual e histórica como campo de conhecimento da Cooperação Internacional, movimento para desconcentração de poder mundial e o Brasil.....	119
3.2) Aspectos conceituais do desenvolvimento: dimensões políticas e econômicas associadas ao poder, à produção de riqueza e à estruturação do sistema interestatal capitalista.....	132
3.3) Teorias de desenvolvimento econômico: marcos fundantes, variações, evoluções e análises associadas às características dos países não desenvolvidos.....	145
3.4) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: importância da dimensão multilateral e atuação contemporânea das Nações Unidas.....	165

CAPÍTULO 4 – RECONFIGURAÇÃO DA DISPUTA CENTRAL DE PODER CONTEMPORÂNEA: DESDOBRAMENTOS PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, DESCONCENTRAÇÃO DE PODER MUNDIAL E FINANCIAMENTOS ALTERNATIVOS	185
4.1) Ascensão chinesa: reconfiguração da disputa central de poder contemporânea, posicionamentos da política externa brasileira e implicações para articulação da disputa regional	185
4.2) Disputa regional de poder sul-americana: concepções vinculadas à articulação para ganhos cooperativos, importância e tentativa de financiamentos próprios para construção de alternativa política.....	208
4.3) Estrutura internacional e escopo ampliado da política externa brasileira: articulação para fortalecimento de posições, de cooperações e de financiamentos alternativos por meio do BRICS na esfera do Sul Global	219
CONSIDERAÇÕES FINAIS	229
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	236

INTRODUÇÃO

Observam-se, nas últimas duas décadas, novos arranjos internacionais que se fortalecem a partir das possibilidades de articulação política e econômica, incrementadas sobretudo após o rompimento da rigidez do mundo bipolar. O adensamento das relações entre os países do Sul Global pode ser constatado por meio da ampliação de coalizações políticas de geometria variável. Entre as iniciativas multilaterais, destacam-se o agrupamento formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o G-20 Financeiro (G-20F), entre outras. Ressaltam-se, nesses fóruns e para além desses espaços de concertação política, iniciativas específicas da política externa brasileira para promover adensamento da inserção internacional do país, entre as quais se destacam ações para fortalecimento e para formação de instrumentos para provimento de recursos materiais alternativos.

O atual arcabouço institucional internacional, político e econômico, ainda reflete, em grande medida, a realidade de poder que havia no pós-Segunda Guerra Mundial. Esse contexto foi marcado pela vitória dos Aliados e balizou a criação das instituições internacionais que objetivavam ordenar a relação entre os estados após o conflito, mais notadamente as instituições de Bretton Woods e a Organização das Nações Unidas (ONU). Salienta-se que as negociações para a arquitetura do sistema financeiro internacional, traçadas em Bretton Woods, ocorreram ainda durante a Segunda Guerra Mundial, o que não apenas demonstra a posição de força dos Estados Unidos da América (EUA), mas também a preocupação dos países aliados de estruturar o sistema internacional para os anos posteriores para além dos mais imediatamente subsequentes do pós-guerra.

No que se refere a essa área especificamente, os países aliados buscavam concertação política com vistas a evitar situações de constrangimentos econômicos e de crises nos balanços de pagamentos. Vislumbrava-se dirimir problemas de falta de liquidez sistêmica e favorecer as trocas e os pagamentos internacionais. Preocupação central residia em construir um sistema institucionalizado para evitar as significativas dificuldades ocorridas na década de 1930, em que desvalorizações competitivas eram utilizadas como meio para contornar déficits externos, na esteira dos desdobramentos da grande crise de 1929, bem como para financiar projetos de mais longo prazo, em que a reconstrução da Europa configurava preocupação premente nas discussões.

Nesse sentido, o sistema de governança internacional foi estruturado, em que o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)¹ materializavam o intuito de criar mecanismos para institucionalizar os entendimentos acordados nessas áreas (Helleiner, 1994; Gilpin, 2004; Seitenfus, 2008). As negociações refletiam a forte posição dos Estados Unidos nas três áreas, que se consolidavam como grande potência mundial, e estabeleciam a hegemonia do dólar como moeda de referência internacional.

No que tange especificamente ao sistema financeiro internacional, o padrão dólar-ouro foi estabelecido para balizar as regras para o comércio e organizar a paridade entre as moedas. Esse modelo sofreu impacto com a alteração unilateral da taxa de conversão em 1971 por parte dos Estados Unidos e ruiu definitivamente em 1973 (Souto Maior 2004; Gilpin, 2004; Serrano, 2004). A proeminência de uma única potência capaz de promover a ordem e de estabilizar o sistema internacional, como defendida pela Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) (Kindleberger, 1986; Gilpin, 2002), foi criticada na década de setenta e na década de oitenta (Cohen, 2008), mas permaneceu influenciando fortemente o debate.

Aspecto fundamental para essa discussão é o diagnóstico de que nesse momento do início da década de 1970 estaria começando o declínio dos Estados Unidos (Arrighi, 2005; Kennedy, 1989). Essa perspectiva foi corroborada pelas dificuldades enfrentadas pelos EUA nessa década em que, além do rompimento do padrão dólar-ouro, houve a retirada militar do Vietnã, a revolução no Irã (Axworthy, 2013), a revolução na Nicarágua e a invasão do Afeganistão pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (Hobsawm, 2000).

A reinvenção do sistema financeiro mundial, com a adoção tácita do modelo dólar flexível, atribuiu enorme poder aos Estados Unidos, já que o dólar permanecia como moeda mundial, mas sem as amarras da conversibilidade em metal. As emissões do *Federal Reserve Bank* (FED) poderiam não apenas regular os juros e as taxas de câmbio da moeda internacional, mas também contrair dívidas por meio dos títulos do tesouro e pagá-las com a própria emissão (Serrano, 2004).

No âmbito da geopolítica mundial, a aproximação com a República Popular da China (RPC) no início da década de 1970, iniciativa denominada pela literatura como diplomacia triangular empreendida durante o governo Nixon, com a participação decisiva de Kissinger, foi emblemática e começou a redesenhar o cenário estratégico dos anos posteriores (Kissinger,

¹Acordo firmado em razão da não aprovação da Organização Internacional do Comércio (OIC), em que a oposição no âmbito parlamentar interno dos Estado Unidos foi determinante, nas tratativas para a assinatura da Carta de Havana de 1948.

1999), juntamente com os fortalecimentos políticos e econômicos da Alemanha e do Japão, também apoiados e promovidos pelos Estados Unidos (Gilpin, 2003).

Essa perspectiva de declínio do poder dos Estados Unidos, defendida pela TEH, é questionada ao destacar-se o êxito alcançado nas décadas seguintes, fundamentado em uma estratégia geopolítica imperial empreendida por essa potência (Fiori, 2008). A demonstração de poder atestada pelo final da Guerra Fria e pela superioridade tecnológica e militar evidenciada na rápida e eficiente ofensiva norte-americana durante a Primeira Guerra do Golfo (1990-1991) contra o Iraque, uma verdadeira segunda *splendid little war* nas palavras dos analistas à época (Bacevich, 2003)², bem como a manutenção do dólar como moeda de referência internacional corroboram essa perspectiva analítica.

A organização da estrutura institucional multilateral durante esse período iniciado no final da Segunda Guerra expressou, segundo a corrente da literatura que argumenta em favor da TEH (Kindleberger, 1986; Gilpin, 2002), uma hegemonia benevolente dos Estados Unidos. Segundo esse prisma, a atuação dos Estados Unidos como *hegemon* foi essencial para o ordenamento do sistema internacional, pois esse poder de superpotência teria possibilitado a criação dos mecanismos para gerir a paz e a guerra, assim como as finanças e o comércio, por meio do provimento de bens públicos internacionais como a estabilidade estrutural e a moeda internacional.

As iniciativas dos Estados Unidos vinculavam-se à ênfase atribuída à reconstrução da Europa, consubstanciada por meio de apoio político e financeiro, bem mais ambiciosa do que as medidas tomadas em relação à Ásia³ e à América Latina⁴, e à definição do antagonismo que se delineava com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esta configuração de cenário tendencialmente confrontacionista entre os dois aliados da segunda grande guerra, apesar de ter sido minimizada pelo presidente Roosevelt no primeiro momento, não deixou de ser percebida e alertada por George Kennan, em seu longo telegrama de 1946⁵, e por Churchill,

² A primeira teria sido a guerra hispano-americana de 1898, retratada nesses termos por Theodore Roosevelt à época, em razão da superioridade, da eficiência das forças norte-americanas e da duração de menos de quatro meses do conflito.

³ O Plano Colombo foi elaborado no começo da década de 1950 com vistas a fomentar o crescimento do sudeste asiático, principalmente para auxiliar o Japão, na esteira das áreas de influência da Guerra Fria e dos receios norte-americanos de avanço de ideias e de governos comunistas na região. Esse plano, no entanto, foi bem menos ambicioso e foram destinados volumes bem menores de recursos em relação ao Plano Marshall.

⁴ O governo dos Estados Unidos não se comprometeu financeiramente como alguns governos latino-americanos esperavam no contexto de pós Segunda Guerra, entre os quais o Brasil (Moura, 1980 e 1990), e incentivaram os países da região a atraírem investimentos provenientes do setor privado para atenderem às suas necessidades de capital externo.

⁵ Texto emblemático para a elaboração da política externa dos Estados Unidos em relação à União Soviética, em que há detalhamento da situação interna do país, dos fundamentos econômicos e das ambições externas, bem

em episódio marcado historicamente pelo famoso discurso de Fulton, no Missouri, em 1947 (Kissinger, 1999; Hobsbawn, 2000).

Diante desse contexto e das estratégias que estavam sendo elaboradas pelos Estados Unidos no âmbito da grande política de contenção, que considerava a tentativa de expansão da dominação direta sobre as fronteiras mais próximas da Europa Oriental e a propagação das ideias antagônicas ao capitalismo pela União Soviética sobre o globo, de acordo com o cenário previsto e detalhado por Kennan, a reconstrução europeia recebeu forte apoio financeiro norte-americano por meio do Plano Marshall⁶. Este foi operacionalizado por meio da criação da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE)⁷ em 1948, além do apoio político conferido pelas instituições multilaterais criadas. Essas ações teriam efeitos determinantes para a configuração do sistema internacional de toda a segunda metade do século XX e, mais imediatamente, para as duas décadas que antecedem as crises econômicas e políticas da década de 1970.

Nesse interregno, o modelo de Bretton Woods haveria proporcionado a Era de Ouro do capitalismo, segundo expressão de Hobsbawn (Hobsbawn, 2000), com a reconstrução econômica e política da Europa, a ausência de guerras sistêmicas e a elaboração do estado de bem-estar social no velho continente, assim como o progresso material dos Estados Unidos. Esse conjunto de fatores comporia, nessa perspectiva, o padrão de vida de uma classe média estilizada, simbolicamente retratado pelo conceito de *American way of life*, que seria alcançado e universalizado caso se seguisse o exemplo político e econômico daquele país. Essa perspectiva também influenciou as teorias de desenvolvimento econômico que começaram a tomar forma e conteúdo mais consistentes nesse período, entre as quais se destacam os pensamentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Essa visão, contudo, não expressava os conflitos existentes e as dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento nesse período. Na Ásia, a revolução chinesa (1949), as guerras da Coreia (1950 - 53) e do Vietnã (1954 - 1975) e seus desdobramentos para os demais países da região imprimiam tônica conflitiva e de instabilidade. A América Latina, por sua vez, era palco de uma sucessão de golpes de estado e de ditaduras militares, que

como da sugestão e da formulação das bases da política de contenção em relação ao adversário que se configurava no cenário do final da Segunda Guerra Mundial. Disponível em <https://nsarchive2.gwu.edu//coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>. Acessado em 13 de agosto de 2018.

⁶ Inicialmente formalizado como *European Recovery Program*, o que não deixa qualquer dúvida semântica quanto ao objetivo central dessa iniciativa e de qual região do planeta seriam destinados esforços e recursos financeiros por parte de seus formuladores.

⁷ Embrião da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), criada no começo da década de 1960.

perseguiram movimentos democráticos e impunham políticas por meio da força. A realidade do mundo em desenvolvimento era, portanto, mais complexa e menos alvissareira.

Diante desse cenário, os países não desenvolvidos buscaram fortalecer suas posições por meio da articulação em espaços de concertação em que fosse possível a discussão de temas de interesse convergente e que lhes propiciassem maior poder de barganha nas negociações multilaterais. Esses fóruns ganharam proeminência principalmente a partir das décadas de 1950 e de 1960, com o processo de descolonização da África e da Ásia. Nesse sentido, o Movimento Não Alinhado (MNA) surgiu, à época, como tentativa de construção política de um caminho alternativo e menos vinculado à rigidez bipolar (Saraiva, 2001; Pino, 2014; Cervo, 2002). Observa-se também que apesar de estar presente, o Brasil mantinha-se como membro observador. Ademais, ressalta-se que não obstante a importância desse movimento, a fragilidade da posição desses países no que tange à capacidade de arregimentar e de disponibilizar recursos materiais, em decorrência da reduzida capacidade de respaldar economicamente e de atribuir expressão robusta a essas iniciativas políticas, era notável.

Financeiramente, ainda careciam, em grande medida, de instrumentos substanciais próprios que pudessem prover recursos e financiar projetos de vulto de maneira perene. A articulação entre eles, dessa forma, ocorria principalmente no âmbito político. A posição de principal financiador multilateral internacional de médio e de longo prazo ocupada pelo Banco Mundial, em que se destaca a posição determinante do *hegemon* norte-americano, não era fortemente rivalizada não apenas em razão da capacidade de disponibilização de recursos, mas também pela influência exercida no campo das ideias econômicas defendidas e propugnadas, por meio das pesquisas realizadas e das teorias difundidas (Pereira, 2014a).

No âmbito das Nações Unidas, também houve fortalecimento das reivindicações políticas e institucionais que privilegiassem o mundo não desenvolvido, como se notou na Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP, na sigla em inglês), criada em 1947, na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, criada em 1948, na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), criada em 1964, bem como na formação do Grupo dos 77 (G-77), também criado em 1964. Apesar dessas reivindicações, os Estados Unidos continuavam a privilegiar a Cooperação Internacional com países desenvolvidos, enfatizando as iniciativas para a reconstrução da Europa e do Japão, na esteira do conceito de desenvolvimento a convite.

As implicações econômicas e geopolíticas derivadas do rompimento do sistema de Bretton Woods reverberaram de maneira decisiva nos países não desenvolvidos, por grande parte da década de oitenta. A crise financeira nos países do Norte também repercutiu nas

iniciativas de Cooperação Internacional e afetou os orçamentos destinados à cooperação, como observou Milani (Milani, 2014). A crise econômica, que afetou praticamente todo o globo, teve como elemento central a elevação das taxas de juro promovida pelo banco central norte-americano, na esteira do segundo choque do petróleo, e apontava para a necessidade de uma nova conformação do sistema internacional.

Com efeito, a adoção de abordagem monetarista e a recusa de debater a questão da dívida com os países não desenvolvidos adotada durante o governo Reagan, como demonstrado pelo Consenso de Cartagena⁸ na negociação da dívida externa de países da América Latina em 1984, afetaram de maneira significativa a economia e, especialmente, a margem de manobra desses países em relação às políticas norte-americanas e aos mecanismos de financiamento internacional (Velasco e Cruz, 2007).

Dessa maneira, restringia-se a possibilidade de inserção internacional mais autônoma *vis-à-vis* aos Estados Unidos, assim como possíveis influências teóricas que fundamentavam ações estatais mais intervencionistas foram colocadas em xeque em substancial parcela dos países, mormente nos países não desenvolvidos⁹. A questão colocada era a de que até que ponto certa inflexão estratégica da inserção internacional, considerando o conceito de autonomia e a possibilidade de maior participação estatal na economia, como por meio de financiamento multilateral, poderia efetuar-se dentro dessas limitações estruturais e da disseminação de pensamento hegemônico. Pensamento esse que foi amplamente caracterizado como neoliberal e que prescrevia listas de ações a serem seguidas pelos governos, atreladas aos empréstimos concedidos, mormente ao se constatar as delicadas situações econômicas pelas quais atravessavam os países não desenvolvidos.

O início dos anos 1990 foi palco das implicações imediatas geradas pelo fim da bipolaridade, a qual restringira as possibilidades de articulações e de coalizações estatais por quase meio século. Durante esse período no final do século XX, a disseminação nos países não desenvolvidos do ideal liberal, simbolizado pelas propostas do Consenso de Washington, afetaram as políticas e as economias da maior parte dos países do Sul Global, bem como

⁸ Por mais paradoxal que possa aparentar, essa é a denominação consolidada pela literatura. O consenso, nesse caso, representa a dificuldade de coordenação dos países devedores para encaminhamento de solução considerando também aspectos políticos e não apenas econômicos e técnicos.

⁹ Ressalta-se que a Rússia não se enquadra totalmente nessa conceituação, porquanto é herdeira da URSS. A China, por sua vez, também apresenta características singulares que a diferenciam. Apesar dessa diferenciação, a literatura atual, de maneira geral, coloca esses dois países dentro da gama dos países em desenvolvimento. De qualquer maneira, busca-se matizar essas generalizações na pesquisa sempre que possível ao detalhar as características históricas, econômicas, sociais e culturais destes ao longo do texto.

dominaram o *mainstream* das discussões acadêmicas e estatais que buscavam compreender as funções desempenhadas e o grau de participação do estado na economia.

Aspecto central no debate atual, para o qual se procura contribuir com a pesquisa em tela, é a capacidade que os países não desenvolvidos possuem de articularem-se e de influenciarem a nova modelagem estrutural do sistema, em comparação com as últimas décadas, principalmente no que concerne à articulação política desses países no âmbito do conceito de Sul Global, em contexto de reconfiguração da principal disputa de poder mundial com a ascensão da China. Investiga-se a conformação das principais disputas de poder ao longo da história, bem como se analisa a associação e hierarquização da disputa regional sul-americana, da qual o Brasil faz parte, a essas disputas centrais.

Nesse sentido, examina-se a inserção internacional brasileira em diferentes períodos significativos, aqueles mais sensíveis para a estruturação sistêmica, sobretudo e como pista investigativa aqueles em que há transições de hegemonia ou substanciais questionamentos da ordem estabelecida. Ao se focar o período contemporâneo, também se joga luz sobre esforços específicos promovidos pela política externa brasileira para articulação política e para Cooperação Internacional no âmbito regional sul-americano e no âmbito global, em que se destaca a conceituação e a formulação de mecanismos de financiamentos desvinculados do *hegemon* norte-americano. Nesse sentido, centrado na perspectiva brasileira, investiga-se também, em conjunto com o exame da conexão entre a esfera regional e a global, potenciais aspectos disruptivos derivados de interesses nacionais concorrentes, sobretudo em relação aos Estados Unidos e à China, com o intuito de delinear limites para essas articulações e iniciativas cooperativas.

Apesar do debate acerca da redução ou não do poder e da hegemonia norte-americana a partir da década de 1970 e da essencialidade da existência de um único *hegemon* para estabilizar o sistema internacional, como defendido pela Teoria da Estabilidade Hegemônica, as instituições multilaterais criadas no final da Segunda Guerra Mundial não mais se encontram em consonância com a atual correlação de poder do cenário internacional. Iniciativas para reformulação dessa arquitetura institucional recrudescem e são evidenciadas por meio de postura propositiva dos países não desenvolvidos, inseridas nos conceitos de Sul Global e de Cooperação Sul-Sul.

No que se refere especificamente ao Brasil, ressalta-se que o país foi incorporado às disputas de poder que compunham a disputa central europeia desde as suas primeiras vinculações com o mundo externo. Essa tônica perpassou a colonização portuguesa, as influências inglesas e, posteriormente, as norte-americanas. As relações externas brasileiras,

portanto, remontam historicamente às imposições das potências externas ou do *hegemon* e às maneiras como essas foram lidadas internamente, o que é traço marcante e indelével da história do país que reverbera até a atualidade. No que se refere mais especificamente à relação com os Estados Unidos, observa-se a existência de prisma analítico que remete à formação dos paradigmas americanista e universalista, cujo cerne desses reside no grau de maior ou de menor proximidade das posições em relação a esse país.

Por conseguinte, destaca-se que a flexibilidade de posicionamentos e a busca pela maximização dos interesses nacionais encontram constrangimentos e possibilidades delineados pela configuração e pela concentração de poder existentes no cenário internacional. Assim, a margem de manobra do Brasil, ao se considerar a perspectiva de que o país detém limitados excedentes de poder (Lafer, 2004), vincula-se, em grande medida, às ações dos países mais poderosos, mormente dos Estados Unidos no último século, e às oportunidades existentes no cenário mundial.

Nesse sentido, a Cooperação Internacional no eixo mais horizontal, a despeito de variações nas suas abrangências e prioridades, foi um pilar importante para construção de alternativas políticas e econômicas, como marcado pelas ações recentes da política externa brasileira mais densas nessa vertente ocorridas durante os governos de 2003 até meados de 2016, dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, mesmo considerando as diferenças de intensidade e de prioridades conferidas. Não obstante o incremento das iniciativas para aproximação com países do Sul Global, nota-se que durante esse período a ênfase dessa estratégia da política externa brasileira de atribuir destaque à cooperação Sul-Sul procurava não excluir postura para manutenção dos relacionamentos com os tradicionais polos de poder, a fim de não restringir as possibilidades de articulação política e de Cooperação Internacional (Altemani, 2012; Patriota, 2016).

A capacidade de influenciar a definição mais abrangente dos padrões de comportamento dos países reflete as correlações de poder em momentos históricos singulares, os quais não se pode garantir, *a priori*, a manutenção da proeminência dos mesmos atores *ad eternum*. Nesse processo de competição e de disputas por poder, observa-se que a guerra ocupa função central e determinante para a composição das forças e das hierarquias que se estabelecem entre os países e, até mesmo, entre regiões. Assim, os dois grandes conflitos mundiais do século XX são analisados com mais vagar a fim de se examinar as principais disputas por poder e a posição relativa do Brasil no cenário internacional. Com efeito, destaca-se que a definição das capacidades dos atores de delinear a estrutura em que ocorrem as relações interestatais não é

estática. O cenário internacional, assim como as sociedades domésticas, reflete a combinação de um conjunto de variáveis, perfazendo um sistema dinâmico e em constante transformação.

Atualmente, observa-se que países do Sul Global não almejam realizar oposição integral ao arcabouço multilateral estabelecido ainda, em grande medida, no pós-Segunda Guerra Mundial, mas, sim, fomentar e promover a redefinição das regras de governança no interior da ordem internacional existente. Há, portanto, tentativa de estabelecer um revisionismo não confrontacionista, em oposição a um rompimento generalizado da ordem, um *soft balancing* como denominado por Soares de Lima (Lima, 2010), com crescente participação nos principais temas internacionais e com adensamento da articulação entre países do Sul Global com vistas a reduzir as assimetrias de poder em relação à potência hegemônica e a promover movimento para a desconcentração de poder mundial.

De maneira a se jogar luz sobre as interpretações do tema em tela, busca-se fundamentação teórica nas contribuições das vertentes Realistas, Neo-Realistas e da perspectiva do Poder Global, que defendem que o sistema internacional é inerentemente competitivo, com as grandes potências, principalmente os Estados Unidos no cenário contemporâneo, envidando esforços para manter a sua supremacia, refletida, formal ou informalmente, no *status quo*, e países do Sul Global, com destaque para a China e em menor escala para o Brasil, tentando alterá-lo de maneira a desconcentrar o poder mundial e a fortalecer suas posições. Essas teorias são comparadas a outras vertentes teóricas de Relações Internacionais com o intuito de adensar o debate e de analisar as possibilidades e os limites conceituais das articulações e das cooperações internacionais. Complementarmente, busca-se fundamentação também, para melhor problematizar o tema, por meio de um outro prisma teórico, em consonância com as contribuições da Escola Crítica, para se analisar a ideia de construção de um movimento contra-hegemônico em relação à potência dominante, ao *hegemon* norte-americano, portanto, por parte de países do Sul Global.

No final de 2008, com efeito, com a eclosão da crise econômica nos Estados Unidos, a qual se espalhou para praticamente todas as regiões do globo, as teorias que preconizam ação mínima do estado na economia foram duramente abaladas. A intervenção do estado na economia, com intuito de promover a superação da crise, passou a ser vista como necessária não apenas nos países não desenvolvidos, mas também no epicentro do capitalismo, como se pôde constatar nos enormes montantes disponibilizados e aportados pelo *Federal Reserve Bank* (FED) ao sistema financeiro norte-americano para arrefecer os severos impactos causados e para reduzir os possíveis efeitos sistêmicos. Destarte, colocou-se em xeque, de maneira mais enfática, sobretudo pela literatura e pelas demonstrações práticas das ações estatais, o modelo

de desenvolvimento liberal e enfatizou-se o papel de ações concertadas multilateralmente, com destaque para as funções desempenhadas por mecanismos alternativos àqueles consolidados pelo *status quo*.

Nesse contexto, a cooperação Sul-Sul ganhou impulso renovado, particularmente em virtude das articulações políticas que já estavam sendo costuradas por alguns países não desenvolvidos e por essas possibilidades de financiamentos alternativos que estavam sendo fortalecidos ou criados. Essa aproximação entre o Sul Global se expressa, sobretudo, em duas vertentes. A primeira engloba a concertação política de posições acerca de temas de interesse comum em fóruns políticos multilaterais, ao passo que a segunda abarca as ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)¹⁰ entre os países, destacando-se a Cooperação Financeira, a Cooperação Técnica e a Assistência Humanitária. Confere-se foco aos aspectos matérias mais propriamente ditos, em que a Cooperação Financeira constitui expressão concreta, com vistas a analisar as razões que orientaram e motivaram as iniciativas da política externa brasileira na esfera regional sul-americana e na esfera global, no cenário mais contemporâneo, bem como a inter-relação e os desdobramentos dessas ações para a Cooperação Internacional e para o financiamento de médio e de longo prazo em perspectiva mais abrangente.

O objetivo geral dessa pesquisa é, portanto, o de analisar se há padrões que podem ser delineados sobre a inserção internacional brasileira ao longo de diferentes períodos históricos, com destaque para as posições brasileiras em relação ao *hegemon*, considerando os Estados Unidos e a China no cenário contemporâneo, inseridos no âmbito das articulações políticas e das cooperações financeiras internacionais traçadas nas estratégias de obtenção de poder, no âmbito regional e no global, elaboradas pelo Brasil. Para tanto, o recorte temporal situa período histórico mais alongado para examinar-se a inserção internacional brasileira por meio das relações de poder que se estabeleceram ao longo dos diferentes períodos, principalmente os mais significativos estruturalmente, aqueles que apresentam transições de hegemonia ou substanciais questionamentos da ordem estabelecida.

Com o intuito de analisar o adensamento das articulações brasileiras no âmbito do Sul Global e a conceituação e a formulação dos instrumentos alternativos mais recentes em tela, combina-se essa temporalidade de mais longa duração com a quadra histórica contemporânea,

¹⁰ A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento engloba a Cooperação financeira, a Cooperação Técnica internacional e a Assistência Humanitária, segundo definição de Puentes e de Lechini (Puentes, 2010; Lechini, 2010). Há autores que destacam a extensão temática dos assuntos inseridos na agenda da CID já no primeiro momento, como ajuda alimentar, infraestrutura e desenvolvimento agrícola (Milani, 2014: 35).

considerando o rompimento da rigidez bipolar e o ano de 2016, em que se nota inflexão de postura do governo brasileiro, como marcos temporais significativos. Nesse sentido, também se examina a leitura acerca do incremento da participação mais propositiva brasileira nesse período como vinculada à construção de movimento contra-hegemônico em relação aos Estados Unidos por parte de países do Sul Global¹¹, em que se ressalta a atuação da China.

Assim, leva-se em conta a posição de poder dos Estados Unidos, em que se salienta a atuação preponderante nas instituições consolidadas pelo *status quo*, como o Banco Mundial, e as iniciativas recentes de criação de instrumentos financeiros alternativos para financiamento de médio e de longo prazo inseridas na esfera de ações de países do Sul Global, bem como o incremento da importância das iniciativas multilaterais, incluindo as promovidas na esfera das Nações Unidas para as ações de Cooperação Internacional e para os debates acerca dos seus financiamentos. Para tanto, as iniciativas e as atividades da política externa brasileira são analisadas em relação ao âmbito regional, com destaque para o Banco do Sul (BS) na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e em relação ao âmbito global, com destaque para o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) no BRICS.

Com esse intuito, propõem-se duas hipóteses orientadoras para a investigação. A primeira, de caráter mais geral, procura averiguar como ocorreu a relação do Brasil com o *hegemon* e se é possível constatar padrões nesses relacionamentos, em diferentes momentos sistêmicos significativos, a partir da afirmação de que a busca por poder dos países conforma uma disputa central, aglutinadora das principais disputas mundiais, e que hierarquiza as demais disputas de poder em disputas secundárias e subjacentes, interconectados e estruturalmente vinculadas. A segunda, de caráter mais específico, busca averiguar a afirmação de que o Brasil buscou atuar na disputa central em momentos específicos a partir do século XX, no entanto, não tinha os recursos de poder suficientes para fazê-lo, em que a capacidade de angariar apoio político e financeiro são essenciais. Assim, examina-se diretamente a inserção internacional brasileira e a vinculação entre as articulações políticas e as cooperações internacionais, levando-se em conta suas limitações teóricas e fáticas. Para tanto, analisa-se a leitura de construção de movimento contemporâneo contra-hegemônico por parte de países do Sul Global, considerando-se sobretudo a posição da China e a criação de iniciativas financeiras

¹¹ Há definições variadas desse termo, em que se buscam apreender critérios que possam caracterizar determinado grupo de países por meio dessa denominação. O Banco Mundial utiliza a nomenclatura: países desenvolvidos, países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo. O termo Sul Global remete à ideia de concertação política de países não desenvolvidos de maneira *latu sensu*, não se limitando a localizações geográficas.

alternativas pontuais nos últimos anos para fortalecer a tentativa de construção de movimento para a desconcentração do poder mundial.

A relevância e a atualidade do tema fundamentam-se no adensamento ocorrido das iniciativas políticas e econômicas no âmbito da cooperação Sul-Sul, principalmente ao se considerar o fortalecimento e a construção de alternativas, bem como as vinculações, e as possíveis instrumentalizações, desses mecanismos às estratégias de inserção internacional dos países e as implicações dessas ações para os padrões de relacionamentos históricos estabelecidos pelo *status quo*, em diferentes momentos, e para a economia internacional. O entendimento das motivações e dos desdobramentos dessas articulações políticas e dessas cooperações financeiras em tela constitui elemento central para a análise da configuração e da estruturação do sistema internacional, para a análise da política externa brasileira, bem como para o exame da correlação de forças, apesar das assimetrias existentes, entre o Brasil, os Estados Unidos e a China, seja como variável de poder ou como força motriz do próprio desenvolvimento econômico e social.

A importância atribuída ao tema também é verificada por meio da constatação do incremento de iniciativas concretas na esfera dos instrumentos financeiros alternativos propostos e conduzidos por países do Sul Global, assim como do número de textos que versam sobre o assunto na atualidade. Por conseguinte, torna-se premente compreender as iniciativas multilaterais nesse âmbito, porquanto há interesses estratégicos que permeiam as ênfases políticas atribuídas, os conjuntos de países escolhidos para haver cooperação e financiamento, as regiões geográficas selecionadas, os setores privilegiados e os recursos mobilizados.

No que se refere especificamente aos Estados Unidos e à China, é relevante destacar e analisar elementos que explicitam aspectos das suas estratégias de projeção de poder global e regional. Diante desses dois países, dotados de enorme poder, destacam-se as ações externas do Brasil, buscando-se levar em consideração as discussões sobre as margens de manobra existentes em diferentes períodos e sobre a posição relativa de poder do país no cenário mundial.

A pesquisa também demonstra sua contribuição ao tratar de tema relevante para os órgãos de governo dos países em destaque e para as formulações não apenas de articulações políticas, mas também para as políticas de financiamento multilateral de projetos de médio e de longo prazo, considerando também a atuação mais contemporânea das Nações Unidas nessa área, uma vez que se vinculam diretamente às estratégias de política externa e influenciam as economias nacionais dos países prestadores e dos países recebedores de Cooperação Internacional. Por conseguinte, a pesquisa busca elucidar aspectos relacionados ao tema em

tela e contribuir para o debate acadêmico e para o estatal, que inclui a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas.

Com efeito, essa tese fundamenta-se no campo de conhecimento abrangente da Economia Política Internacional (EPI) e das Relações Internacionais (RI), que é formado pela relação constante e dialética das ciências humanas, sobretudo da Política, da Economia, da Geopolítica e da História. A abordagem dessa pesquisa orienta-se pela elaboração de análises e de explicações amplas e integradas, que não se restringem a aspectos fragmentados dos contextos econômicos e sociais, ao contrário, apoiam-se nas conexões entre fatores associados aos movimentos para obtenção e para o exercício do poder em contextos econômicos e sociais precisos.

O recorte temporal situa período mais alongado para se analisar historicamente a inserção internacional brasileira e a posição relativa de poder do país em relação ao *hegemon* ou às potências mais importantes dos períodos. Com o intuito de não se perder a referência temporal mais ampliada, combinam-se análises históricas estruturais, por meio de perspectiva de mais longo prazo, com as de recortes temporais específicos, cujos espaços temporais possam compor unidades analíticas com significações particulares. A fim de examinar a quadra mais recente, em que se observa a substancial ascensão do poder chinês, considera-se o período do final da rigidez bipolar e o ano de 2016, em que se nota inflexão da política externa brasileira, como marcos temporais contemporâneos significativos.

A pesquisa utiliza arcabouço teórico desses campos de conhecimento para compreender o tema proposto e os diversos aspectos relacionados a ele. Destacam-se correntes teóricas de Relações Internacionais, pontuando perspectivas sob os prismas Realistas e Liberais, pilares germinais para as demais concepções também tratadas, como as vertentes Neo-Realistas e Liberais Institucionalistas. Essas são examinadas de maneira conjunta e comparativamente, considerando aspectos convergentes e divergentes entre elas e em relação à perspectiva do Poder Global e da Escola Crítica, no que tange, mais especificamente, às questões relacionadas e subjacentes à busca e ao incremento de poder, bem como as possibilidades e as limitações de iniciativas cooperativas entre países com vistas a analisar as lógicas conceituais que fundamentam as interpretações realizadas. Essas tangem considerações acerca das possibilidades de obtenção de ganhos e da ocorrência de perdas, que envolvem os cálculos para interação e articulação política entre os países para ocorrer Cooperação Internacional.

O referencial teórico da pesquisa analisa, portanto, algumas contribuições da perspectiva do Poder Global, de correntes teóricas de Relações Internacionais e da Escola Crítica com o propósito de explicitar diferentes interpretações analíticas acerca dos elementos

que incentivam os alinhamentos políticos e as cooperações internacionais, mantendo-se o prisma centrado na política externa brasileira e na inserção internacional do país, considerando-se o âmbito regional, o global e as conexões entre essas duas esferas. Com o intuito de complementar e de adensar essa fundamentação teórica, abordagens críticas são trazidas à baila e discutidas, sobretudo no que se refere aos debates sobre o conceito de hegemonia e às implicações dessa posição dominante de determinado país para as relações interestatais e para uma possível estabilidade ou instabilidade sistêmica. Essas fundamentações não apenas são essências para jogar luz interpretativa sobre algumas movimentações e posições internacionais por parte dos países, como também para a compreensão da formação de grupos de coordenação política, de geometria variável, usando termo mais contemporâneo, para caracterizar as articulações entre eles sem a existência de um número pré-definido de atores.

O tema da Cooperação Internacional, que abrange a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, insere-se em uma das principais discussões da área de Relações Internacionais, que se refere ao abrangente debate que versa sobre ordem ou desordem internacional. Esta discussão busca iluminar os conceitos centrais e os elementos subjacentes que orientam as ações estatais e constituem parte essencial para a área de estudos que se dedica à compreensão analítica da relação dicotômica entre cooperação e conflito no cenário internacional.

Para melhor delineamento da ampla área que abrange a Cooperação Internacional, evidenciam-se, pormenorizadamente, perspectivas teóricas sobre esse conceito, principalmente sobre as suas possibilidades e limitações. Nesse âmbito, considera-se que as instituições multilaterais, não obstante suas singularidades analíticas e constitutivas e as vinculações diretas com aspectos econômicos eivados de elementos técnicos em alguns casos, foram criadas e estão inseridas nas iniciativas de política externa dos países para formação de agrupamentos. Esses são criados a partir da expressão da vontade de alguns estados nacionais em determinado período histórico, em que iniciativas políticas são negociadas e articuladas e das quais se desdobram proposições de objetivos e de atividades elaboradas e/ou operacionalizadas conjuntamente.

Entende-se Cooperação Internacional como conceito abrangente nesse campo de estudos, cujo escopo engloba as combinações das referências cardiais Norte-Sul e Sul-Sul trazidas pela literatura¹², bem como os conceitos de Cooperação Internacional para o

¹² Referências essas sempre baseadas na projeção cartográfica de Mercator, que já traz consigo uma visão eurocêntrica do globo, colocando o continente europeu no centro e na parte superior Norte, assim como distorcendo os tamanhos das massas terrestres, sobretudo ao se aproximarem dos polos. A combinação Norte-

Desenvolvimento (CID) e de Cooperação Financeira. No âmbito do tema da pesquisa em tela, a fundamentação teórica tem com um dos intuitos primordiais, portanto, identificar pontos de aproximação e de antagonismo entre essas teorias e de fundamentar as discussões e as interpretações em marcos analíticos conceituais.

Para tanto, a pesquisa concentra-se, inicialmente, no levantamento e na análise da literatura que versa sobre o objeto desse estudo (fonte secundária). Realiza-se, portanto, em concomitância a esse levantamento teórico, aprofundamento das origens históricas para as estruturas das correlações de poder que conformam as principais disputas mundiais, bem como análise da inserção internacional brasileira vinculada a essa variável sistêmica, perpassando a incorporação do território nacional ao sistema interestatal capitalista até as relações mais contemporâneas com a potência dominante e com os países do Sul Global.

Examina-se especificamente a dimensão regional e a global, considerando-se a importância do aspecto material para lhes dar respaldo para concretização dos entendimentos políticos, em que se destacam as instituições financeiras selecionadas. No que se refere particularmente aos estatutos e aos documentos do Banco do Sul e do Novo Banco de Desenvolvimento, o levantamento e o exame detalhados da evolução dessas iniciativas constitui elemento importante para a determinação dos escopos de atuação institucional e das posições dos principais países membros, com destaque e prisma de análise focado na política externa brasileira. Para tanto, são examinados acordos constitutivos, estatutos, relatórios, textos governamentais, dados oficiais, áreas geográficas privilegiadas e volumes de financiamentos (fonte primária) que se referem ao tema proposto, delimitando pontos de tangência e de antagonismo entre a literatura e as fontes primárias. Essas informações são sistematizadas para efeitos de comparação, à luz de análises qualitativas baseadas nas teorias explicitadas.

Por conseguinte, no primeiro capítulo, tece-se diálogo com correntes teóricas de Relações Internacionais, com a perspectiva do Poder Global e com a Escola Crítica. Essas teorias e os respectivos autores são trabalhados a fim de se jogar luz sobre as premissas consideradas por elas e sobre as possibilidades e limitações da Cooperação Internacional nessas interpretações, principalmente ao se explicitar e examinar pontos de convergência e de antagonismo entre essas contribuições acerca desse ponto. Nesse sentido, confere-se destaque aos elementos que versam sobre acumulação de poder, sobre os incentivos estratégicos para

Norte praticamente não aparece na literatura nesses termos, apesar de ocorrer, sem estar, logicamente, no âmbito conceitual da ideia de CID.

haver articulação e Cooperação Internacional e sobre os delineamentos das rivalidades centrais e das hierarquias.

No segundo capítulo, analisam-se a incorporação do Brasil ao sistema interestatal capitalista, as relações com as principais potências que dominaram ou influenciaram a inserção internacional brasileira, abarcando as origens ibéricas, as influências inglesas e, posteriormente, as norte-americanas e as transições dessas. Assim, examinam-se as disputas europeias e mundiais e a estruturação das relações do país vinculadas às principais correlações sistêmicas de poder. Para tanto, destaca-se a utilização dos paradigmas americanista e universalista como uma das chaves de interpretação das relações com os Estados Unidos a partir do incremento de poder desse país, assim como se analisa esse relacionamento, sob o prisma da política externa brasileira, considerando a ascensão do poder da China nas últimas décadas. Nesse sentido, elementos cooperativos das relações políticas e econômicas são explicitados e examinados, bem como possíveis elementos disruptivos.

No terceiro capítulo, examina-se a singularidade do conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, conquanto esteja situado no âmbito do conceito mais abrangente de Cooperação Internacional, destacando-se aspectos específicos desse. Nesse sentido, ressaltam-se as dimensões políticas e econômicas associadas ao poder, à produção de riqueza, à formação e à estruturação do sistema interestatal capitalista. Também são examinadas teorias de desenvolvimento econômico, abrangendo os marcos fundantes, variações e análises associadas às características dos países não desenvolvidos. A dimensão da atuação multilateral para a CID também é abordada, considerando a centralidade dessa para a composição das iniciativas contemporâneas, principalmente no que se refere às articulações políticas e às cooperações internacionais empreendidas pela política externa brasileira para o tema em tela.

No quarto capítulo, analisa-se a ascensão internacional chinesa e seu acúmulo de poder nas últimas décadas, bem como essa ascensão se associa à reconfiguração da principal disputa e ao movimento de desconcentração de poder mundial. Sob o ângulo do Brasil, examinam-se os posicionamentos da política externa e as implicações para a articulação da disputa regional de poder sul-americana, em que se destaca a conceituação e a formulação de financiamento alternativo. Ao se considerar o sistema internacional, analisa-se o escopo ampliado dessa construção de alternativa política e financeira em relação ao *hegemon*, com destaque para o BRICS e para a efetiva concretização de instituição inserida nessa iniciativa a fim de prover respaldo material aos acordos políticos.

Por fim, tecem-se reflexões e conclusões acerca do tema em tela, buscando concatenar, de maneira sistêmica e integrada, as conceituações teóricas utilizadas e elaboradas e as constatações fáticas efetuadas ao longo da pesquisa. Assim, busca-se contribuir com o atual debate do tema, bem como apontar possíveis desdobramentos que podem ser indicadores para aprofundamentos nas investigações e nas pesquisas a serem conduzidas.

CAPÍTULO 1 – PREMISSAS, POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: PODER GLOBAL, ARCABOUÇO CONCEITUAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ABORDAGENS CRÍTICAS

1.1) Perspectiva do Poder Global e capacidade expansiva do poder: premissas conceituais, delineamento das disputas centrais e escalonamento hierárquico dos alinhamentos e das cooperações internacionais

A perspectiva do Poder Global parte da premissa estadocêntrica e enfatiza o processo de formação do sistema interestatal capitalista que, a partir de sua criação na Europa, foi disseminado pelo globo. Segundo essa perspectiva, o poder é o elemento central na ação do Estado e tem prevalência sobre os demais aspectos, envolvendo todas as áreas. Com efeito, no que se refere à economia e às finanças, o poder relaciona-se com o capital de maneira singular com vistas a promover materialização das necessidades constitutivas e expansivas do próprio poder (Fiori, 2014).

Assim, a acumulação de poder é refletida na acumulação de capital e no espraiamento da dominação em espaços territoriais. Destaca-se, nesse ponto, a vinculação direta e subordinada que essa perspectiva estabelece entre recursos materiais e estratégias de manutenção e de expansão do próprio poder, aspecto indicativo para análise dos financiamentos externos no que se refere mais especificamente às atividades desempenhadas pelos arranjos políticos criados para atuarem nessa área, ou cujo foco concentra-se nela, como as instituições multilaterais que têm a função de provimento de recursos materiais e/ou de financiamento de médio e de longo prazo.

Nesse processo de acumulação de poder, a guerra constitui fator fundamental e define não apenas a hierarquia de poder entre grupos de indivíduos e entre territórios, em que os êxitos ou as derrotas estabelecem escalonamento estrutural entre os atores, como também constitui as condições essenciais para a inserção econômica privilegiada. Essa inserção privilegiada, na esteira do conceito de contra-mercado do historiador francês Fernand Braudel, propiciaria a obtenção de lucros extraordinários, muito superiores aos ganhos normais de uma economia de mercado (Braudel, 2009).

Sobre esse ponto específico, Braudel afirma que no cerne do capitalismo haveria, de fato, uma negação do conceito econômico de concorrência propalado como regra geral das atividades de mercado derivada dos encontros entre oferta e demanda, pois na esfera superior

do sistema ocorreria a articulação entre os detentores do capital¹³ e os detentores do poder político. Esses entendimentos resultariam em relações veladas baseadas em apoios mútuos, em que a prevalência das situações privilegiadas dos grandes capitalistas, em conluio com representantes estatais, se oporia e impediria a formação de preços típicos esperados em situações de livre concorrência.

Estado e Capital, ou pelo menos um certo capital, o das grandes firmas e dos monopólios¹⁴ formam um bom casal e este último, sob os nossos olhos, sai-se muito bem [...] o capital vive sem constrangimento das complacências, isenções, auxílios e liberalidades do Estado, máquina de coletar enormes fluxos de dinheiro que chegam a ele e que ele redistribui, máquina de gastar mais do que recebe e, portanto, de contrair empréstimos. O capital nunca está muito longe dessa fonte ressurgente (Braudel, 2009: 579).

No que se refere ao posicionamento privilegiado, é por meio das guerras, ademais, que se define a expansão do poder dos vencedores para as áreas conquistadas, o que possibilita o aumento da arrecadação de tributos e o incremento da produção de bens e de serviços. A centralidade da função exercida pela guerra constitui, portanto, elemento basilar e determinante para essa argumentação, em que a escala dos conflitos bélicos se torna preponderante para eventual rearranjo das posições relativas de poder entre os atores e a obtenção de sucesso militar se torna fundamental para ocupação de posição privilegiada e de liderança. Salienta-se que a possibilidade de confrontação bélica está sempre presente, representando cenário em que a iminência da guerra, ou melhor, a constância de sucessivas guerras, no longo prazo, torna-se variável imutável e primordial nessa lógica.

Dessa forma, as guerras acabaram se transformando em uma espécie de “primeiro motor”, e em um instrumento de poder decisivo para a multiplicação das terras e dos homens capazes de criar os novos recursos que viriam a financiar as novas guerras, feitas com o objetivo de gerar mais recursos, e assim sucessivamente, engendrando um mecanismo regular de articulação das guerras com os tributos, com o aumento da produção, com a expansão dos mercados e das trocas e com a evolução de formas primitivas de moeda e de crédito (Fiori, 2014: 21).

¹³ Aqui Braudel se refere aos detentores das grandes quantidades de capital, como as grandes empresas ou os grandes empresários (Braudel, 2009).

¹⁴ Grifo nosso.

Acerca do ponto que atribui à guerra preponderância sobre os demais fatores, central para a argumentação do Poder Global, há convergência entre essa perspectiva e a leitura realizada pelo historiador britânico Paul Kennedy¹⁵. Sob essas perspectivas analíticas, é justamente por meio das guerras que se define a expansão geográfica, o que possibilita o aumento da arrecadação de tributos, derivados em grande medida da produção material e de serviços, processo que está associado à gênese de formação dos estados nacionais, iniciado na Europa, e, conseqüentemente, na esteira da própria formação do sistema interestatal.

But it was war, and the consequences of war, that provided a much more urgent and continuous pressure toward “nation-building” than these philosophical considerations and slowly evolving social tendencies (...) Military factors – or better, geostrategical factors – helped to shape the territorial boundaries of these nation-states, while the frequent wars induced national consciousness, in a negative fashion at least (...) (Kennedy, 1989: 70).

Para o cientista político e sociólogo norte-americano Charles Tilly, também é a lógica da guerra, sendo que esse autor inclui e confere substancial destaque à preparação para a guerra em potencial em suas análises, que orienta a lógica de ação dos estados¹⁶. Por conseguinte, não seria a lógica do mercado o elemento preponderante para organizar a correlação de poder central, entre as principais potências, bem como para integrar e para articular os territórios e as disputas adjacentes mais amplas em disputa, pois, apesar de exercerem funções importantes, as atividades comerciais e financeiras estariam subjugadas às disputas políticas e às suas manifestações bélicas.

¹⁵ Autor que tem como trabalho clássico o estudo sobre os elementos políticos e econômicos, cobrindo período de cerca de quinhentos anos, que levariam ao fortalecimento ou a derrocada das principais forças hegemônicas, consubstanciado no livro “Ascensão e Queda das Grandes Potências”, cujo primeira publicação data de 1987. Menciona-se essa data específica para explicitar em que contexto ocorre sua publicação, nos estertores do conflito bipolar, o que foi apontado e examinado pelo autor. Destaca-se também análise realizada sobre a dinâmica europeia, com destaque conferido à guerra, entre as Províncias Unidas, a França e o Império Habsburgo durante o final do século XV e os séculos XVI e XVII, considerando a posição singular habsburga no âmbito da unificação das coroas espanhola e austríaca sob o domínio rei Carlos V e a influência dessa para a formação dos estados nacionais.

¹⁶ Tilly tece grande parte dessas análises ao se debruçar sobre o início do processo de formação dos estados nacionais, que para ele data de muito antes do período tradicionalmente consagrado pela historiografia, na esteira do final da Guerra dos Trinta Anos e da Paz de Vestfália de 1648. Segundo suas investigações, teria origem, grosso modo, por volta do século XI e XII. (Tilly, 1996)

Aspecto primordial para essas análises dos autores em tela refere-se não apenas à função exercida pela expansão territorial, mas também à amplitude dessa expansão, considerando a capacidade de sustentar, no longo prazo, essa projeção de poder sobre áreas geográficas. Sobre esse ponto específico, Tilly diverge em sua análise dos demais autores supramencionados. Ao examinar o quadro das dinâmicas e das forças expansivas europeias, tece argumentação diferente no que se refere à capacidade expansiva e ao limite da construção de alianças mais duradoras ou de parcerias mais efêmeras.

Para Tilly, o comportamento expansivo europeu seguia um padrão comum que perpassava as diferentes organizações de poder estatal, apesar das variações existentes entre essas organizações. Esse padrão de comportamento iniciava-se pela busca do controle de uma região territorial, por meio do domínio coercitivo, com o fito de beneficiar-se dos lucros provenientes dela, mormente oriundos da produção e dos tributos coletados nessa área circunscrita, seguido da criação de uma zona tampão secundária para proteger a primeira (Tilly, 1996).

A expansão se daria, dessa maneira, por meio da capacidade de alargamento da área geográfica na qual se detinha não apenas influência política, mas principalmente poder coercitivo, o que subsequentemente empurraria a zona tampão em sentido exógeno. O autor desenvolve o argumento ao relacionar os lucros e os recursos materiais obtidos por meio da dominação dessa área interior com a capacidade de expansão do poder dominante, que estaria no cerne das “trajetórias coercitivas capitalistas” bem-sucedidas. A formação do estado nacional teria sido, portanto, resultado da escolha estratégica mais adequada para consolidar a dominação interna sobre determinado território com o objetivo, em última instância, de ganhar a guerra travada até o máximo da expansão territorial possível, cerceada e delimitada pelo limite de outra força bélica externa e expansiva em sentido contrário¹⁷.

As análises de Kennedy, entretanto, se distanciam das de Tilly no que tange à interpretação entre a capacidade de obtenção de riqueza e os limites do poder militar. Para Kennedy, a capacidade de obter recursos financeiros é fundamental para a manutenção da expansão militar. Assim, os insucessos dos projetos de poder ocorrem, sobretudo, pela ampliação demasiada da projeção internacional de poder militar, o que constituiria uma situação insustentável de verdadeiro esgarçamento da força expansiva, *overstretched* na

¹⁷ Tilly identifica em sua análise a invasão francesa da península italiana em 1494 como divisor de águas para as guerras europeias, no que se refere ao vulto e à escala (Tilly, 1996). Esse ponto expressa interseção com a argumentação de Paul Kennedy, que também destaca os anos 1500 como sendo emblemáticos para as características das guerras, tanto no que tange à intensidade como ao espraiamento geográfico (Kennedy, 1989).

conceituação desse autor, de maneira desproporcional à sua base produtiva e, portanto, à sua disponibilidade de recursos materiais em última instância¹⁸.

Observa-se, por conseguinte, diferença nas análises desses autores, pois para Tilly a própria expansão territorial propiciaria as condições para incremento de arrecadação e de lucros, oriunda da capacidade coercitiva imposta às novas áreas contidas nessa expansão, ao passo que para Kennedy a ampliação da extensão territorial dos conflitos tornaria os custos militares demasiadamente elevados e levaria, em última análise, à fragilização e ao perecimento da força expansiva.

A acumulação de capital e a capacidade de financiamento, por sua vez, são empregadas nessas análises como instrumentos para maior acumulação de poder. Não há, sob essas perspectivas, acumulação de capital significativo desvinculado da constante busca por obtenção de poder, aspecto convergente com a perspectiva do Poder Global. Portanto, capital e poder estão diretamente relacionados, em que o primeiro se subordina à lógica do segundo. Logo, o capital financeiro é meio para implementação de determinadas políticas e sua acumulação ou emprego não tem um fim em si mesmo, tampouco obedece meramente, segundo essa lógica, às forças econômicas de mercado e à busca pela maximização de rendimentos.

Sob essa mesma lógica, e ponto importante para essa pesquisa, essas perspectivas teóricas indicam que o não fornecimento ou a restrição de recursos materiais, como financiamentos, para certas iniciativas ou projetos de Cooperação Internacional também podem apontar para a existência de interesses políticos concorrentes ou antagônicos entre os países ou entre grupo de países. Assim, o exame dos recursos materiais e financeiros constitui uma das variáveis importantes para a identificação, por parte do observador, da construção de alianças políticas entre países ou grupo de países e, da mesma maneira, para a identificação da configuração de rivalidades.

O capital financeiro, nesse sentido, é instrumentalizado pelo poder, não representando objetivo final em si mesmo, mas sempre estando atrelado e sendo multiplicado e empregado como meio para obtenção de mais poder, a partir de uma estratégia formulada para atender a

¹⁸ Entre as análises mais importantes de Kennedy, destaca-se o estudo detalhado da expansão e do posterior ocaso do império Habsburgo, em que o autor buscou elencar e analisar os elementos centrais desse processo tão importante para a construção dos estados nacionais europeus. Observa-se que a economia foi instrumentalizada para romper o cerco francês imposto pelo Império Habsburgo durante o reinado de Carlos V, assim como esta também foi parte central da estratégia adotada pelas Províncias Unidas para se libertar desse mesmo jugo. As alianças francesas foram construídas pragmaticamente, certamente considerando os recursos materiais e independentemente do aspecto religioso, conduzidas pelo cardeal e estadista Richelieu, o que aproximou os franceses do Império Otomano, fato salientado de maneira emblemática pelas Relações Internacionais por meio do conceito de razão de estado (Kennedy, 1989).

esse fim. Fiori enfatiza esse ponto ao afirmar que “Em termos estritamente lógicos, o poder é uma relação que se constitui e se define, tautologicamente, pela disputa e pela luta contínua pelo próprio poder” (Fiori, 2014: 18).

Por conseguinte, a potência hegemônica orienta-se, de acordo com essa *rationale*, em busca de obtenção e de expansão do poder. Não se orienta, portanto, pela necessidade de organizar o sistema internacional ou pelos possíveis benefícios que os recursos materiais disponibilizados internacionalmente poderiam propiciar ao desenvolvimento econômico, produtivo, tecnológico e comercial dos demais países. Logo, o objetivo precípua da potência hegemônica ao empregar o capital externamente não seria o de favorecer a qualidade de vida de todos os indivíduos e de promover o desenvolvimento econômico universal, pois as populações e as economias dos países definidos como adversários estariam relegadas a um segundo plano. Para esses países rivais, seriam traçadas estratégias que visassem ao isolamento e\ou cercamento político e à exclusão e\ou cerceamento dos fluxos de materiais e\ou de financiamentos.

Dessa maneira, a potência hegemônica também não tem como objetivo central estabilizar o sistema internacional de maneira permanente, porquanto, segundo a lógica explicitada pela Poder Global, orienta-se por meio de uma estratégia geopolítica imperial e pela constante busca de acumulação e de expansão do poder. Essa característica do poder chama a atenção, pois pode não apenas forçar uma constante expansão e ampliação do sistema, mas também pode ocorrer em detrimento da estabilidade alcançada em período anterior por meio de arranjo internacional cooperativo para o estabelecimento de mecanismos de governança global, institucionalizados ou informais, entre países.

Portanto, por definição e por dedução, o poder é: (...) expansivo, se as relações de poder fossem binárias e fechadas sobre si mesmas, se transformariam em um jogo de soma zero e tenderiam a desaparecer de forma autofágica (...) cada unidade de poder (P1, P2, P3, etc.) exerce uma pressão competitiva sobre si mesma, e todas essas unidades exercem a mesma pressão competitiva umas em relação às outras. Como consequência, o sistema, como um todo, também se expande de forma contínua (Fiori, 2014: 18 e 19).

Sobre esse ponto, cabe ressaltar o diálogo tecido com corrente tradicional da Economia Política Internacional acerca da estabilidade do sistema internacional e do papel exercido pela potência hegemônica nesse processo. Para autores como Kindleberger (Kindleberger, 1986) e Gilpin (Gilpin, 2002 e 2004) a estabilidade internacional seria obtida por meio da existência e

da ação de um único *hegemon*. A Teoria de Estabilidade Hegemônica (TEH) assevera que a estabilidade internacional seria derivada do papel exercido pelo *hegemon* para estabilizar o sistema, pois proveria bens públicos internacionais, como moeda internacional e empréstimos financeiros, além de garantir, dessa maneira, estabilidade para o comércio e segurança sistêmica.

O líder deve tomar iniciativas de resolver problemas técnicos complexos e de fornecer e gerir moeda usada para manutenção de reservas, realização de transações econômicas e garantia de liquidez (...). Embora este papel de liderança possa teoricamente ser desempenhado por dois ou mais países, ou mesmo por uma **organização internacional**¹⁹, historicamente a liderança tem sido assegurada por uma potência econômica e militarmente dominante, como a Grã-Bretanha no fim do século XIX e os EUA após a Segunda Guerra Mundial. (Gilpin, 2004: 160)

Não se pode deixar de mencionar que a fundamentação dessa teoria favoreceria as ações e a posição singular dos Estados Unidos como potência hegemônica, sobretudo naquele contexto conturbado dos anos 1970, atribuindo, até mesmo, certa legitimidade a elas diante de rivalidades e de questionamentos por parte de outros países. Segundo essa argumentação, portanto, a atuação hegemônica dos Estados Unidos, mesmo quando agindo de maneira unilateral, seria benéfica para os demais países, incluindo os países não desenvolvidos.

Isso seria, com efeito, uma espécie de derivação e de adaptação do conceito de *trickle down effect*²⁰, tomando sua acepção econômica mais abrangente, para as relações entre estados, pois se baseia na ideia de que os interesses dos países mais pobres seriam beneficiados, mesmo que como decorrência de uma externalidade positiva. Isso se daria pela melhora das condições econômicas gerais dos países desenvolvidos, que seria derivada da redução de mecanismos de regulação e da diminuição da incidência de custos limitadores para a atuação desses países no cenário internacional. Assim, ações unilaterais de um líder hegemônico trariam benefícios para o conjunto dos estados, já que todos obteriam ganhos direta ou indiretamente, perspectiva que não se coaduna com as ideias defendidas pela perspectiva do Poder Global.

Apesar dessa função estabilizadora poder representar um custo para o *hegemon*, denominado de ônus de liderança pela literatura (Gilpin, 2004), essa corrente de autores argumenta que a existência de assimetria de poder em favor de determinado país seria benéfica

¹⁹ Grifo nosso.

²⁰ O conceito inicialmente elaborado pelo jurista alemão Rudolf von Jhering, para retratar aspecto de desejo e de dominação social, foi adaptado e incrementado pela teoria econômica na década de 1950.

para a ordem do sistema internacional e para o desenvolvimento econômico das nações. Proveria, conseqüentemente, ordem sistêmica às relações interestatais, conquanto haja permanência da condição anárquica, em razão da preservação das soberanias estatais.

A perspectiva do Poder Global, entretanto, defende que ao invés de sempre prover estabilidade, a potência imperial constitui-se como fator de estabilidade ou de instabilidade, dependendo do momento conjuntural e dos seus interesses pontuais e de longo prazo. Com esse objetivo precípua de acumular poder, ela precisa necessariamente estar na vanguarda, sobretudo militar, tecnológica e financeira, mesmo que para isso seja necessário romper com o arcabouço institucional criado e fortemente influenciado pela própria potência hegemônica. Ademais, não reitera a análise de que essa liderança traria necessariamente ônus e custos, pelo contrário, a potência hegemônica seria significativamente beneficiada, mormente ao se considerar a permanente inovação tecnológica e as vantagens obtidas por meio do monopólio da emissão da moeda internacional e do controle sobre a taxa de juros utilizadas como referência global, fatores essenciais para os financiamentos internacionais e para toda a composição dos sistemas de preços da economia, sobretudo na esfera do comércio internacional.

Considera-se essa possibilidade de rompimento da estabilidade e da ordem, formal ou informalmente constituídas, criadas pela própria potência hegemônica e protegidas por ela, por determinado período pelo menos, uma das contribuições mais significativas dessa perspectiva teórica, pois contradiz não apenas as perspectivas defendidas por autores importantes, como Kindleberger e Gilpin, para os debates da área, mas também coloca em xeque a intuitividade do analista ao se deparar com um movimento aparentemente paradoxal da potência hegemônica.

Assim, seria justamente esse fundamento basilar de expansão contínua das potências, gerador de uma pressão competitiva constante e intrínseca ao sistema, que apontaria para uma expansão permanente do sistema interestatal, que cresceria e se transformaria continuamente, impelido pela própria potência hegemônica. Vale sublinhar novamente que esse é um dos pontos centrais dessa perspectiva, que considera como premissa inerente do sistema interestatal o permanente movimento expansionista das potências e que esse não resultaria, necessariamente, em equilíbrio para o sistema, pelo contrário, essa defende que o sistema se mantém e não entra em entropia justamente porque seria inerentemente desequilibrado e repleto de assimetrias e de rivalidades.

Aspecto significativo para a possibilidade de haver perenidade e consistência nas iniciativas de articulação política e de cooperação internacional refere-se também à relação de

poder entre a parceria formada por dois países e um terceiro país. Segundo essa perspectiva teórica do Poder Global, sempre há um terceiro país que atua sobre a relação de cooperação formada por dois países. Estabelece-se, desse modo, uma analogia geométrica ao comparar a relação de parceria entre dois países como sendo dois vértices internos de um triângulo e o terceiro país como um vértice externo.

Esse vértice externo, por sua vez, é determinante para a limitação expansiva de poder derivado da cooperação entre os dois vértices internos. Portanto, a relação de cooperação entre dois países, que ocorre quando estes consideram que a atuação conjunta lhes é mais favorável para a acumulação de poder de cada um deles individualmente em suas trajetórias expansivas, estaria sempre sendo restringida e contrastada pela atuação de um terceiro país, ou seja, pela atuação de uma força externa antagonista e disruptiva a essa parceria.

Triangular: toda relação de poder envolve pelo menos dois vértices internos e um limite externo que pode ser representado na forma de um ponto ou de um vértice externo, onde se dá a intersecção entre P1 e P2, por exemplo. Nesse sentido, pode-se dizer que o limite de toda e qualquer unidade de poder Pn, sempre estabelecido por outra unidade de poder Pn-1, terá as mesmas características de Pn, e, portanto, também terá seu limite traçado por mais de uma unidade de poder Pn-2m, e assim infinitamente, com relação a Pn-3, Pn-4, etc (Fiori, 2014: 19).

Destarte, pode-se inferir, de acordo com essa perspectiva teórica, que a construção de parcerias ou de cooperações perenes e de arcabouço institucional de governança internacional não expressa a atitude de um *hegemon* benevolente, detentor de significativo poder e disposto a considerar os interesses e o desenvolvimento econômico dos demais países no exercício da liderança. Essa perspectiva aponta, dessa maneira, que as possibilidades de Cooperação Internacional são restritas e condicionadas às convergências de interesses circunstanciais dos países, em consonância com as estratégias adotadas por estes para a constante obtenção e acumulação de poder.

Haveria sempre, portanto, a existência de um país externo que agiria de maneira a desestruturar as parcerias, buscando restringir as sinergias criadas e agindo como elemento desestabilizador, em razão de interesse próprio de acúmulo de poder e da trajetória traçada para tanto ao longo dos diferentes períodos. Assim, ao analisar qual seria o propósito não apenas da acumulação do poder, mas da constante necessidade de expandi-lo, infere-se a existência de um jogo de soma zero e inerentemente assimétrico, apontando para a insolubilidade do dilema de segurança e para a permanente competição entre os países, em detrimento da cooperação

internacional e do desenvolvimento de atividades conjuntas, sejam elas com maior ou menor respaldo material, em termos mais perenes. Portanto, não obstante a característica de instabilidade intrínseca do sistema internacional, a interação política entre os países no âmbito bilateral ou multilateral, seja ela tendencialmente mais cooperativa ou conflitiva, depende das posições de poder e da hierarquia ocupada por cada um deles nesse sistema interestatal, o que afeta diretamente os fluxos e as disponibilidades de recursos materiais de financiamentos.

A fim de estilizar essa dinâmica, o Poder Global estabelece quatro grupos de países: países líderes, países derrotados ou de subordinação direta, países que questionam a hierarquia e, por fim, a periferia do sistema (Fiori, 2014). Essa interação e as possibilidades de cooperação ou de conflito entre esses grupos de países diferenciam-se de acordo com as estratégias de poder de cada um dos países que os compõem. Ponto relevante para o objeto dessa pesquisa, porquanto classifica os países em diferentes categorias estilizadas, o que é instrumentalmente útil para averiguação das dinâmicas cooperativas ou conflitivas entre países no âmbito dos arranjos articulados, bem como para avaliação de disponibilizações de capital político ou material associados a cooperações internacionais.

Destaca-se que a posição de determinada nação dentro dos quatro grupos definidos de países não é estática e necessariamente permanente. Há contínua e acirrada disputa entre os países para ocupar a posição de liderança dentro do Primeiro Grupo e, para alcançar e para manter essa posição, associações cooperativas com outros países ocorrem segundo uma lógica estratégica e geopolítica estipulada com vistas à acumulação e à expansão do poder. A escolha de determinados países para aproximação e para realização de iniciativas de cooperação obedeceria a essa lógica, traçada para atender ao objetivo primordial de tornar-se ou de permanecer como potência líder.

Ressalta-se que os países que compõem o Segundo Grupo, constituído por aqueles derrotados pela potência líder ou pelos que escolheram associar-se a ela de maneira direta, são impelidos a adequarem-se à estratégia mais abrangente delineada pelo país líder do Primeiro Grupo. Esses países são deliberadamente selecionados pela potência líder por representarem função de relevo a ser desempenhada dentro da estratégia global de acumulação de poder por parte dela, pois atuam como aliados e fortalecem o país predominante em sua trajetória, orientada por esse propósito primordial.

Essas associações, todavia, são momentâneas e apenas ocorrem enquanto são benéficas ao país líder. Caso o país associado ameace o líder ao começar a acumular poder a ponto de rivalizar a liderança, ou caso escolha qualquer outro caminho, englobando as dimensões política, econômica, comercial, e, até mesmo, valores ou elementos culturais, que não se

coadune com aquele traçado pela potência hegemônica para sua trajetória expansiva, a cooperação, seja ela formal ou informal, fragiliza-se e deixa de existir. A tendência do país líder, nesses casos, é de reprimir o país que não se adequa à sua estratégia geopolítica de inserção internacional e de busca por poder, bem como de articular parcerias ou cooperações com outros países a fim de fragilizar o novo rival que se cristaliza no horizonte.

Esse objetivo de repressão e de enquadramento de adversários, por sua vez, teria reflexo nos arranjos políticos construídos, nos empréstimos de capitais financeiros e no espraiamento da dominação em territórios geográficos relevantes e sensíveis para o país rival. Esse delineamento espacial exprimiria a tentativa de isolamento ou de cercamento de adversários com vistas a minar suas capacidades de articulação política e a ceifar o crescimento e a potencial capilarização de sua economia, que poderiam ser realizados por meio de alianças políticas com outros países e/ou por meio de inserção econômica em áreas geográficas mais extensas ou com maior densidade financeira ou populacional.

O Terceiro Grupo de países é composto por aqueles que se opõem à hierarquia internacional de poder estruturada, seja ela institucionalmente formalizada ou não, e buscam subverter essa ordem, que lhes é pouco favorável. Estes, apesar da assimetria existente em relação aos países do Primeiro Grupo, detêm certo poder e podem questionar o *status quo*, diferentemente do Quarto Grupo de países que não teria sequer meios de poder - político, militar ou econômico - para questionar a ordem estabelecida no cenário internacional. Portanto, as ações de cooperação, sejam elas bilaterais ou multilaterais, poderiam ocorrer de acordo com essa lógica e para atender a esses propósitos específicos.

Infere-se que, no cenário contemporâneo, parcela do Terceiro e parcela do Segundo Grupo são constituídas pelos países denominados emergentes²¹, os mais proeminentes do Sul Global, que têm buscado fortalecer e construir arranjos políticos, respaldados por instituições financeiras próprias, como alternativa aos instrumentos criados e aos substancialmente influenciados pelos Estados Unidos, país líder do Primeiro Grupo. Os possíveis questionamentos da ordem estabelecida pela potência hegemônica, sobretudo no que se refere às estratégias políticas elaboradas, à criação de arranjos políticos, aos aspectos materiais mais diretos, considerando os financiamentos como elemento relevante, e às funções

²¹ Ressalta-se que a Rússia não se enquadra totalmente nessa conceituação, porquanto é herdeira da URSS. A China, por sua vez, também apresenta características históricas, políticas, sociais e econômicas singulares que a diferenciam. Não obstante as diversas peculiaridades de cada um deles, a conotação que se imprime no texto refere-se a esse grupo de países de maneira mais geral.

desempenhadas, no que tange especificamente às ações da política externa brasileira, são problematizados e analisados pormenorizadamente nos capítulos seguintes.

Nesse sentido, infere-se que a hierarquia internacional existente entre os grupos de países, definida por meio do poder e pelos êxitos obtidos em conflitos bélicos, principalmente os de grandes proporções capazes de alterar as relações de força mais estruturais do sistema, privilegia os interesses e as ações do Primeiro Grupo em relação ao Segundo, e de maneira escalonada em relação aos demais. Assim, interesses estratégicos dos grupos superiores definem e restringem o escopo de ação dos demais grupos, condicionando as possibilidades de articulação e de cooperação internacional entre países de diferentes grupos.

Ponto importante para a pesquisa, de acordo com esse aporte teórico, consiste em jogar luz sobre a formação de parcerias por meio de uma perspectiva em que se evidenciam os elementos sistêmicos mais significativos, bem como sobre os desdobramentos fáticos mais relevantes derivados desse arcabouço estrutural mais abrangente do sistema internacional que perfaz a principal disputa de poder. Com esse intuito, examina a inserção internacional brasileira em diferentes períodos históricos, assim como as motivações subjacentes para as construções de alianças, destacando-se as articulações contemporâneas por parte de países do Sul Global, nas quais a criação de instituições desvinculadas do *hegemon* e a atuação da China para sua conformação constituem elementos importantes para nesse processo.

De acordo com esse aporte teórico, infere-se, portanto, que não obstante a condição de desequilíbrio sistêmico intrínseco de longo prazo e da permanência da característica anárquica do cenário internacional, as relações entre os Estados estão ordenadas e hierarquizadas a partir da disputa central de poder, que conforma um conflito primordial e com unidade significativa específica, aspecto que imprime escala de primazia entre às relações estruturais dos países e, conseqüentemente, forma delineamentos específicos de disputas que abarcam territórios contínuos ou descontínuos. A disputa central é, por conseguinte, aquela que envolve as principais potências do sistema internacional e os interesses primários destas. As alianças formadas nessa disputa principal influenciam de maneira decisiva as possibilidades de ação e de articulação de parcerias e de cooperações internacionais nas outras disputas secundárias, que também se territorializam em regiões particulares, formadas pelos demais países em diferentes níveis hierárquicos.

Observa-se, portanto, uma interligação entre a disputa central e as secundárias, quer seja pela presença de atores em comum, quer seja pela extensão e pelos desdobramentos dos interesses das principais potências que as perpassam. Assim, as iniciativas e as disputas secundárias e adjacentes, em que também há hierarquização entre elas, estão condicionadas às

articulações políticas estabelecidas no conflito central, formando uma imbricada e complexa teia que interliga as diferentes dimensões e primazias de maneira escalonada e expressas no território.

1.2) Teorias de Relações Internacionais e Perspectiva do Poder Global: acumulação de poder, incentivos estratégicos, possibilidades e limites da Cooperação Internacional

O objetivo central do item é o de analisar e o de problematizar as possibilidades e as limitações da Cooperação Internacional à luz das teorias de Relações Internacionais e da perspectiva do Poder Global, em que se inserem as iniciativas de inserção internacional e as funções exercidas pelos arranjos políticos empreendidos pela política externa brasileira ao longo de diferentes períodos históricos. Essa discussão constitui parte da fundamentação teórica utilizada como referencial analítico para a abordagem do tema em tela e para a consecução da pesquisa. Em contexto mais contemporâneo, essa discussão fundamenta as análises acerca da relação do Brasil diante da reconfiguração da principal disputa de poder mundial, considerando a posição de poder dos Estados Unidos e a ascensão da China, em que se destaca também análise das instituições financeiras selecionadas, na dimensão regional e na global respectivamente. Ressalta-se, como mencionado anteriormente, que a literatura que versa sobre o tema considera a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como parte do conceito mais abrangente de Cooperação Internacional, apesar de ambos serem utilizados pela literatura, muitas vezes, de maneira difusa.

Entre as principais formulações da perspectiva Realista, destacam-se as contribuições germinais de Edward Carr (Carr, 2001) e de Hans Morgenthau (Morgenthau, 2003), tendo o último também sistematizado as premissas basilares de maneira mais rigorosa. Sob essa perspectiva, a dinâmica internacional pode ser caracterizada pela relação entre Estados nacionais soberanos em busca de poder, que tencionam, sobretudo, garantir sua sobrevivência. Esses são compreendidos como unidades políticas, que exercem autoridade legítima sobre determinada área territorial, em um ambiente internacional de anarquia e de ausência de poder supranacional legitimamente reconhecido pelos Estados. Parte-se da premissa de que, como não há valores universais comum a todos, apesar de existirem tentativas de estabelecer princípios mínimos compartilhados, não se pode garantir a aplicação desses à revelia do princípio soberano.

O uso da força seria o fator preponderante e empregado sempre que a sobrevivência fosse ameaçada e, para continuar existindo com tal, o Estado estaria disposto a empregar todos os meios ao seu alcance, independentemente de juízos de valor sobre se esses meios seriam justos ou moralmente questionáveis. Morgenthau atribui ao Estado nacional uma racionalidade que advém da sua necessidade de não se dissolver ao longo do tempo, ou de não ser dominado por outro Estado.

O realismo político quer que a fotografia do mundo político lembre ao máximo seu retrato pintado. Consciente da brecha inevitável entre a política externa boa – isto é, racional – e a política externa como ela é na realidade, **o realismo político não apenas insiste para que a teoria enfoque os elementos racionais da realidade política, mas também para que a política externa seja racional**²². (Morgenthau, 2003: 08)

Pode-se supor, dessa maneira, que a lógica realista de Morgenthau é pautada pela necessidade e por certo determinismo, já que a situação internacional e a relação com os demais Estados indicariam um caminho claro a ser seguido, que não concede significativa margem de escolha ao governante, caso esse haja de acordo com os princípios orientadores e com a racionalidade estipulada por essa abordagem.

Em última instância, portanto, o objetivo estatal de garantir a sobrevivência prevalece e relativiza os demais interesses que fundamentam e incentivam a formação de arranjos cooperativos, sejam eles informais ou mais formalmente institucionalizados. Sob essa *rationale*, considerando o sistema internacional como intrinsecamente anárquico, há permanente desconfiança entre os Estados e o estabelecimento de Cooperação Internacional entre eles apenas ocorre quando esta se coaduna com a manutenção de sua existência ou quando há interesses circunstanciais comuns.

Identifica-se que há ponto de contato entre o Realismo e a perspectiva do Poder Global acerca do ceticismo inerente às possibilidades perenes de Cooperação Internacional. Essas apenas ocorreriam em situações específicas e pouco duráveis, porquanto estariam sujeitas a dissolverem-se assim que os interesses dos países deixarem de ser convergentes. A perspectiva do Poder Global, no entanto, explicita que a potência hegemônica seleciona países específicos, de acordo com seus interesses geopolíticos estratégicos de acúmulo de poder e de expansão da sua base material, para cooperar. Esses países selecionados receberiam cooperação principalmente para se desenvolverem e para fortalecerem a manutenção do *status quo* favorável ao país líder. Assim, a racionalidade do país líder também abarca as escolhas dos aliados e, no âmbito desse grupo de países, as possibilidades de cooperação são adensadas, concretizadas e instrumentalizadas.

A competição entre os países, portanto, apesar de ocorrer em ambiente anárquico, pode ser matizada por uma cooperação política e financeira alinhada a uma estratégia global, na qual

²² Grifo nosso.

a potência hegemônica determina quais seriam os países aliados. Essa cooperação, todavia, se perpetuaria apenas durante o período em que a potência hegemônica é beneficiada, sendo provável que ela mesma provoque rompimento da parceria ao se lançar na vanguarda do “universo em expansão” (Fiori, 2014).

Essas perspectivas se opõem à tradição Liberal que defende, grosso modo, a confluência de interesses dos membros da comunidade internacional, argumentando a favor da possibilidade de Cooperação Internacional e da existência de imperativos racionais e morais que moldam as ações dos Estados, os quais teriam como objetivo fundamental a construção de uma sociedade cosmopolita. Jonathan Haslam destaca, nesse sentido, que uma das premissas centrais do pensamento liberal consiste na primazia das ideias sobre as circunstâncias materiais (Haslam, 2007).

A teoria Liberal é mais otimista no que tange às interações entre os países, porquanto argumenta que a cooperação pode prevalecer sobre o conflito, em razão da ênfase atribuída a interesses comuns e a valores compartilhados. O indivíduo ocupa papel central nessa perspectiva, não obstante as diferenças de realidades históricas, sociais, culturais e econômicas nas quais ele está inserido e com a quais ele se relaciona e que, simultaneamente, fazem parte da formação da sua personalidade e visão de mundo. A característica inata do indivíduo de ser dotado de racionalidade levaria à transformação social e, conseqüentemente, ao progresso, superando o conflito resultante da disputa pelo poder.

As críticas Realistas e da perspectiva do Poder Global sobre essa argumentação Liberal são convergentes nesse ponto, uma vez que questionam os elementos constitutivos da relação interestatal, asseverando a impossibilidade de organização do sistema internacional e do estabelecimento de Cooperação Internacional mediante valores e postulados morais de indivíduos ou de sociedades. Dessa maneira, reafirmam a prevalência do poder e a necessidade de compreensão objetiva da realidade por meio da avaliação dos interesses, das forças e das tendências que envolvem questões de segurança e que permeiam a centralidade conferida à possibilidade inerente de guerra.

Os conceitos Liberais Institucionalistas da Interdependência Complexa e do Transnacionalismo de Nye e Keohane (Nye e Keohane, 1989) foram elaborados com o intuito de explicar as transformações observadas na década de 1970. Estes autores relativizavam a centralidade conferida ao poder, principalmente o militar, que não seria mais o elemento determinante na relação entre os Estados à medida que crescia a importância de outros fatores, como os atores não estatais e o papel do comércio transnacional. Os autores supramencionados pormenorizaram os fenômenos que ocorriam no cenário internacional e colocaram em xeque

algumas hipóteses centrais do Realismo, pois estas não seriam suficientes para explicar a dinâmica internacional naquele contexto.

Ademais, buscaram estabelecer relação lógica nas interações entre Estados levando à determinação de que o sistema internacional teria tendência à configuração estável de cooperação, considerando a funcionalidade e as atribuições dos regimes internacionais, que se adensavam à época e reforçariam a racionalidade dos países de manter arranjos cooperativos no longo prazo (Ruggie; 1993; Krasner, 1982; Keohane e Axelrod, 1985). Estes regimes internacionais, dessa forma, proveriam maior previsibilidade, reduziriam custos de transação e de assimetria de informações, já que são baseados em princípios, regras e normas debatidas e acordadas pelos Estados que os constituem. Aspecto essencial, portanto, seria a capacidade que instituições internacionais teriam de influenciar o comportamento e as relações entre os Estados, afastando-os de apenas se orientarem como maximizadores de poder.

Regimes internacionais provêm as informações sobre a condescendência dos atores às regras; facilitam o desenvolvimento e a manutenção das reputações; suas premissas podem ser incorporadas pelos atores na decisão sobre a melhor maneira de responder às ações dos outros; e eles podem até mesmo compartilhar responsabilidades para forçar o cumprimento das regras (Keohane e Axelrod, 1985: 237).

Nessa linha argumentativa, Keohane define Cooperação Internacional como “situação em que as políticas efetivamente empreendidas por um governo são vistas pelos seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política” (Keohane, 1984: 51 e 52). Essa definição é recorrentemente citada e utilizada pela literatura que versa sobre a área, não apenas por autores categorizados como liberais institucionalistas.

Keohane explora esse ponto ao ressaltar a importância e a singularidade da coordenação política entre os países, diferenciando-a de interesses semelhantes ou naturalmente convergentes, que simplesmente estariam postos. O autor critica, portanto, as posições Realistas ao sublinhar a necessidade de ação cooperativa para que a articulação e a negociação de interesses possam ocorrer. Dessa maneira, afasta-se da interpretação do que havia sido referenciado por Carr como uma coincidência fortuita e espontânea de interesses (Carr, 2001), já que prevê a possibilidade de construção conjunta de áreas e de temas de interesse.

Não obstante essa ponderação acerca das funções que instituições e coordenações políticas poderiam exercer em relação à dinâmica dos países, as perspectivas Realistas, Neo-

Realistas e do Poder Global, apesar das diferenças existentes entre elas, reiteram que o poder e a política assumem imensa prevalência sobre qualquer instituição internacional ou arranjo cooperativo. Sob essas perspectivas, apesar de poder haver maior interação econômica e comercial entre os países, como abertura de mercados, direcionamento de bens e serviços, e, sobretudo, de financiamentos externos, elementos sensíveis ao desenvolvimento socioeconômico e à segurança, portanto, as relações entre os Estados obedecem a estratégias geopolíticas orientadas pelo poder e formuladas por eles.

Por conseguinte, o estabelecimento de Cooperações Internacionais para fortalecer ou para alavancar a posição de países específicos, bem como as medidas adotadas, sejam elas multilaterais ou unilaterais, para a superação dos momentos de crise são definidas no plano do poder e da política, e não estão, portanto, estritamente circunscritas a situações sociais específicas ou à economia. Nesse sentido, Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento ou Cooperações Financeiras não ocorreriam desvinculadas de estratégias geopolíticas com vistas à inserção internacional privilegiada e à construção e ao fortalecimento de redes de alianças, que se coadunam e reforçam o ímpeto por acumulação de poder. Nota-se nesse ponto, especificamente, que os instrumentos materiais, entre os quais se destacam os de financiamento de médio e longo prazo, teriam a função instrumental de dar respaldo tangível a essas estratégias de busca de poder.

Em oposição à tradição Liberal e à sua vertente Liberal Institucionalista, bem como revisitando as perspectivas Realistas, cabe ressaltar as contribuições da corrente teórica Neo-Realista²³, destacando-se os trabalhos de Kenneth Waltz (Waltz, 1979) e John Mearsheimer (Mearsheimer, 2001). Waltz, além de compartilhar dos princípios Realistas fundamentais, já que segurança e autoajuda permanecem centrais em suas análises, diferencia poder e distribuição de poder relacionando e evidenciando o objetivo estatal de sobrevivência em oposição a determinantes de economia de mercado ou de relações meramente financeiras ou comerciais.

Esse autor elabora importante crítica ao termo interdependência, definido como “interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” por Liberais Institucionalistas (Keohane e Nye, 1989: 08), ao afirmar que este não estaria bem definido e seria utilizado abarcando inúmeras situações

²³ A literatura aponta que se distingue dos Realistas Clássicos ao buscar elaborar conceitos e afirmações mais científicas, que pudessem de ser empiricamente comprovados (Nogueira e Messari, 2005).

dísparos. Para ele, o termo mais adequado seria vulnerabilidade mútua, em razão das dependências criadas a partir desse maior adensamento econômico e comercial entre os países.

But “interdependence” is a concept before it is a fact, and unless the concept is defined, we cannot intelligibly discuss what the present condition of interdependence is, whether it has been increasing, and what political implications may be. I shall first examine the conception of interdependence that is common: interdependence as sensitivity. I shall then offer a more useful definition of the term: **interdependence as mutual vulnerability**²⁴ (Waltz, 1979: 139).

Ao expandir sua análise e buscar sustentá-la empiricamente, Waltz ainda critica a intensidade do fluxo comercial à época, pois este não seria fato novo na história humana, já que os fluxos comerciais e as trocas entre os países entre o começo do século XX e a Primeira Guerra Mundial já haviam sido substanciais, mesmo sem a existência das facilidades tecnológicas de comunicação e de transporte em comparação às rapidamente aprimoradas e desenvolvidas posteriormente, mormente a partir dos anos 1960 (Castells, 2000).

Durante a *belle époque* europeia, portanto, esses fluxos teriam sido proporcionalmente superiores àqueles que os formuladores do conceito de Interdependência Complexa haviam se referido e constatado na segunda metade da década de 1970. Para Waltz, a variável que deveria ser de fato considerada seria o custo da ruptura, isto é, os custos políticos, financeiros e comerciais envolvidos ao se optar por sair de arranjos cooperativos ou ao adotar postura tendencialmente mais autárquica, seja na dimensão bilateral ou na multilateral.

Para essa abordagem, haveria a manutenção de uma ordem anárquica, porém as características dessa ordem dependeriam da estrutura particular do sistema formado pela relação entre os Estados, sendo dessa maneira também denominada de Neo-Realismo Estrutural ou de Neo-Realismo Defensivo. Embora o objetivo central de sobrevivência permanecer premente, a distribuição de poder influenciaria a dinâmica interativa dos Estados e as possibilidades de composição de parcerias cooperativas, em que se diferenciam situações de hegemonia, de bipolaridade e de multipolaridade, seriam estruturalmente significativas para a dinâmica relacional entre Estados. De acordo com essa argumentação, cabe ressaltar que o mundo bipolar seria mais estável, pois seria mais previsível, com menos possibilidades de variações e de quantidade de alianças e, conseqüentemente, de atritos sistêmicos e de rupturas.

²⁴ Grifo nosso.

Nesse sentido, além das distinções elaboradas entre ganhos absolutos e ganhos relativos, são tecidas análises sobre as limitações da expansão do poder. Segundo essa lógica, a expansão de poder não poderia ocorrer de maneira permanente, pois haveria uma inevitável diminuição dos retornos marginais obtidos em que, a partir de determinado momento, seriam menores do que os custos incorridos nesse movimento expansivo. Ademais, entre esses custos, entraria o maior incentivo para a articulação de outros países com vistas a limitar esse poder expansivo, que estaria colocando em xeque a segurança dos demais países por se destacar de maneira muito acentuada, perfazendo um movimento desses para balancear as distribuições de poder.

Há, dessa maneira, leitura que tende a privilegiar certo equilíbrio de poder entre as principais potências do sistema, uma estrutura em que polos de poder se configurariam como tendência e como centrais na determinação dos cálculos e dos incentivos para a consecução de iniciativas de Cooperação Internacional. Assim, haveria tendência de perpetuação das posições do *status quo* do cenário internacional e, portanto, da preservação das posições das potências nessa configuração, já que a própria dinâmica do sistema favoreceria à manutenção de distribuição de poder dentro de certos limites de assimetria. Waltz desenvolveu esse ponto, diferenciando-o do Realismo Clássico, ao enfatizar a estrutura do sistema internacional e a importância da correlação relativa de poder entre as principais potências.

Desenvolvendo uma teoria da política internacional, o Neo-Realismo retém os princípios básicos da Realpolitik, mas meios e fins são interpretados diversamente, bem como causas e efeitos. Morgenthau, por exemplo, imaginou o estadista “racional” como sempre lutando para acumular mais e mais poder. **Ele enxergou o poder como um fim em si mesmo.** Embora tenha reconhecido que as nações, às vezes, agem em função de considerações outras que não o poder, Morgenthau insistiu que, quando o faziam, suas ações não possuíam uma “natureza política”. **Em contraste, o Neo-Realismo enxerga o poder como meio possivelmente útil com os Estados enfrentando riscos tanto quando dispõem de muito pouco, quanto de demasiado poder**²⁵ (Waltz, 1994: 39).

Por conseguinte, as racionalidades das iniciativas de Cooperação Internacional e da política nacional dos Estados precisariam considerar a característica estrutural desse sistema e as relações de alianças ou de rivalidades existentes entre o Estado e os demais atores externos.

²⁵ Grifo nosso.

Com efeito, o poder não teria fim em si mesmo, já que o acúmulo demasiado de poder por um Estado poderia levar à ruptura da estabilidade internacional, pois resultaria no afastamento de certos aliados e tenderia a facilitar a colaboração de estados neutros em favor de estados rivais, alterando as alianças de maneira prejudicial à potência expansiva.

A articulação política, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ou a Financeira, nesse cenário, ocorreria para contrabalancear país ou grupo de países que estivesse sobressaindo-se, em termos de poder, em relação aos demais. Nesse sentido, também haveria uma escolha prévia e estratégica de quais seriam os países parceiros, isto é, uma escolha de países com os quais se poderiam desenvolver iniciativas de cooperação internacional, respaldadas por recursos materiais, como financiamentos adequados para viabilizá-las. As alianças, apesar da tendência estrutural de manutenção do *status quo*, seriam dinâmicas e essas escolhas prévias poderiam sofrer alterações de acordo com os resultados interativos ao longo do tempo e com a possibilidade de formação de novas rivalidades.

Assim como Waltz, Joseph Grieco (Grieco, 1993) e Stephen Krasner (Krasner, 1982) também analisam de maneira mais detalhada ganhos absolutos e ganhos relativos, o que enriquece o debate por meio da evidenciação de nuances relevantes para os possíveis interesses em se promover Cooperação Internacional. De maneira análoga ao Neo-Realismo Defensivo, o elemento central deixa de ser exclusivamente a avaliação e o cálculo das vantagens obtidas por determinado país decorrentes da cooperação, isto é, se há ganhos absolutos.

O ponto central, para essa abordagem, também consistiria em analisar os ganhos de maneira comparativa, identificando quais atores seriam mais beneficiados com a cooperação, pois esta poderia afetar o poder em termos relativos e o sistema internacional de maneira mais abrangente. Haveria alteração, conseqüentemente, das capacidades de obtenção e de detenção de poder no longo prazo por parte dos países, fato que melhor refletiria os possíveis ganhos adquiridos em termos de acumulação de poder de maneira sistêmica.

No cálculo das vantagens para cooperar, portanto, o que ocorreria quando os ganhos relativos prevalecessem, o possível acúmulo de poder proveniente da cooperação necessitaria ser considerado para o conjunto dos Estados. Há nessa interpretação, por conseguinte, uma subordinação dos eventuais benefícios econômicos pretendidos à política, porquanto se permanece privilegiando a condição de anarquia e de autoajuda do sistema internacional como características orientadoras e determinantes para as ações dos Estados.

Acerca da ênfase atribuída pela corrente Liberal Institucionalista às instituições e ao fato de essas contribuírem para incrementos de ganhos absolutos por parte dos Estados, Grieco discorda de que esses sejam os ganhos mais significativos, pois, para esse autor, os Estados

permaneceriam sendo caracterizados como maximizadores de ganhos relativos (Grieco, 1993). Nesse sentido, exprime sua avaliação acerca dos limites dos incentivos para cooperação ao comparar os cálculos realizados, levando em consideração a diferenciação entre ganhos absolutos e relativos:

(...) um Estado preocupado com ganhos relativos pode se recusar a cooperar, mesmo se confiar que os associados cumprirão os compromissos assumidos em um arranjo contínuo²⁶. De fato, se um Estado acreditar que um arranjo proposto fornecerá a todas as partes ganhos absolutos, então uma certeza maior de que os associados serão parte aos termos do acordo só acentuaria sua preocupação com os ganhos relativos. (Grieco, 1993: 161)

Apesar de compartilhar das principais premissas teóricas de Waltz e de Grieco, Mearshimer enfatiza a busca por hegemonia dos países que, nessa perspectiva, teria como primeira e necessária etapa a hegemonia regional, posição conquistada em razão do acúmulo de poder, sobretudo militar. Assim, o pensamento deste autor é caracterizado como uma variação da corrente Neo-Realista, denominada de Neo-Realismo Ofensivo.

Para Mearshimer, os estados são movidos pela expansão do próprio poder, maximizando seu poder relativo, e têm, portanto, como característica preponderante o comportamento agressivo. Assim, os estados estariam em constante busca de hegemonia, o que os levaria a elaborar políticas externas que favorecessem esse objetivo precípuo, em detrimento da construção de alianças políticas tendentes a manter o equilíbrio estrutural do *status quo*. As formulações estratégicas não teriam o objetivo de estabelecer ou de manter situações de balanço de poder, como defendem os Realistas Defensivos, mas seriam traçadas a fim de desequilibrar essas situações para o estabelecimento de hegemonias.

Essas políticas, conseqüentemente, seriam expansivas e estariam constantemente desafiando países rivais. As variáveis geográficas, todavia, seriam determinantes para elaboração dessas estratégias, pois teriam que ser consideradas no cálculo para as projeções expansivas regionais e internacionais. Assim, as potências hegemônicas regionais teriam que considerar suas fronteiras terrestres e marítimas na formulação de suas estratégias expansivas. Nesse sentido, haveria menor incentivo e probabilidade de potências localizadas fora dos contornos de determinada região formarem coalizões para mitigar o poder de determinada potência expansiva regional. De maneira complementar, a potência hegemônica regional teria

²⁶ Grifo nosso.

maiores incentivos e atuaria de maneira mais enfática para cercear a ascensão de rivais dentro de sua área geográfica mais imediata, pois agiria com maior desenvoltura e disposição para manter sua posição de liderança regional (Mearsheimer, 2001).

Sob essa perspectiva, a hegemonia regional seria refletida nas instituições internacionais regionais, recorte importante para essa pesquisa, já que coloca em evidência a dimensão da disputa por poder materializada nos arranjos políticos e nas suas expressões materiais, comparando e complementando-os com a dimensão global. Ademais, Mearsheimer é enfático ao afirmar, de maneira desafiadora, que seus debatedores liberais institucionalistas não teriam comprovado empiricamente a importância significativa das instituições como forças atenuadoras da possibilidade de guerra entre Estados, reiterando a incontornabilidade desse fato e, portanto, a preponderância do poder e da autoajuda sobre as demais variáveis para garantir a segurança.

Apreensivos sobre as reais intenções dos demais Estados, e conscientes de que operam num sistema de autoajuda, os Estados rapidamente compreendem **que a melhor maneira de garantir sua segurança é sendo o Estado mais poderoso do sistema**²⁷. Quanto mais forte for um Estado em relação a seus potenciais rivais, menos provável será que um deles o atacará e ameaçará sua segurança (Mearsheimer, 2001: 33).

Por conseguinte, possível proeminência política regional pode ser expressa por meio da atuação de relevo em arranjos políticos regionais e/ou em instituições multilaterais regionais de financiamento. Todavia, reitera-se, novamente, que para Mearsheimer o fator primordial para a mensuração e para a determinação de uma potência, seja ela regional ou global, foi e continua sendo a capacidade militar, já que sem essa capacidade seria impossível, em última análise, manter posições antagônicas ou destoantes das potências militares em qualquer outra área do amplo leque de temas que configuram a agenda internacional.

Nesse sentido, há maior convergência entre a perspectiva teórica do Neo-Realismo Ofensivo e a perspectiva do Poder Global, do que desta perspectiva com o Neo-Realismo Estrutural, porquanto, por mais que haja articulações políticas internacionais que aproximem os Estados com vistas a alcançar certo equilíbrio de poder, esses se orientam baseados em interesses próprios e estão em permanente expansão. Aspecto significativo para o estudo das iniciativas de Cooperação Internacional perpassa a consubstanciação das coordenações

²⁷ Grifo nosso.

políticas em mecanismos para respaldá-las materialmente, aspecto que compõe parte dessa pesquisa.

De maneira complementar, a literatura aponta as contribuições da Teoria Funcionalista como vinculadas à tradição Liberal, pois, a despeito de partir dos mesmos pressupostos acerca da racionalidade do indivíduo e da sua capacidade de empregá-la para a promoção do progresso, não é necessário que haja confluência total de interesses para que possa existir Cooperação Internacional. A existência de instituições multilaterais traria, de maneira geral, benefícios aos países ao propiciar fóruns de discussão que reduziriam a quantidade de informações incompletas, potenciais elementos de desconfiança e de incerteza entre eles, bem como diminuiria os custos de negociação e de transação.

Os Funcionalistas defendem que a partir da interação cooperativa iniciada em áreas técnicas pode-se construir relação de confiança e de parceria que incentivaria o incremento da Cooperação Internacional. Segundo essa perspectiva, haveria uma construção quase linear para as temáticas de cooperação, começando em áreas técnicas e adensando-se a agenda para áreas mais sensíveis e, até mesmo, para a coordenação política e econômica mais extensa, por meio do efeito transbordamento, denominado de *spill over effect*, como explicitado por David Mitrany (Mitrany, 1975).

Essa perspectiva, todavia, foi veementemente questionada por autores de diferentes correntes teóricas. Entre os críticos, destacam-se as reformulações dessa teoria, que ficou conhecida como Neo-Funcionalismo, principalmente por meio dos trabalhos de Karl Deutsch (Deutsch, 1957) e de Ernst Haas (Haas, 1964). Esta abordagem buscou elementos empíricos com o fito de demonstrar que a integração regional poderia ser elemento catalisador para a cooperação, iniciada por meio da cooperação técnica, e para o conseqüente adensamento da articulação política, apesar de continuar mantendo o efeito transbordamento como fator chave para o processo de aproximação e de aprofundamento da agenda cooperativa.

Ao analisar essas duas correntes teóricas à luz das correntes Realistas, Neo-Realistas e da perspectiva do Poder Global não haveria como considerar, por mais específica e técnica que esta possa ser, Cooperação Internacional descolada dos interesses políticos subjacentes e orientadores das ações dos Estados. Segundo essas perspectivas, a política prevalece e orienta as ações dos Estados, sendo a Cooperação Internacional caracterizada como meio para se alcançar objetivos mais amplos e inerentemente atrelados ao poder.

Ponto significativo da perspectiva do Poder Global refere-se particularmente às seleções que ocorrem na determinação dos países para se estabelecerem parcerias, em que se coopera com aliados escolhidos por motivos estratégicos. Os critérios para essa escolha estão

diretamente vinculados à estratégia geopolítica delineada pelo país líder para inserção internacional privilegiada, cujo intuito primordial é o de otimizar os meios para a máxima acumulação de poder e o de favorecer a constante força expansiva (Fiori, 2014).

Observa-se que as teorias em tela apontam para duas matrizes analíticas mais abrangentes para a compreensão das relações interestatais e das possibilidades de Cooperação Internacional. A primeira privilegia a capacidade dos indivíduos de organizarem-se em sociedades e, apesar do interesse primordial estar vinculado ao atendimento de predileções pessoais desconexas entre eles, resultar em relação, entre as sociedades no plano internacional, tendencialmente benéfica e favorável ao progresso humano e material. A segunda enfatiza a característica humana de busca pelo poder como intrínseca aos indivíduos, em que a organização em sociedades expressa consubstanciação material e territorializada do poder, bem como o considera o objetivo precípua almejado e o determina como orientador dos esforços envidados para o progresso material.

Aspecto central para a Cooperação Internacional, de maneira geral, e para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, de maneira específica, refere-se à Cooperação Financeira para realização de projetos em setores escolhidos por meio de análises estratégicas, que requerem disponibilização de recursos que envolvem substanciais volumes de capital por períodos de médio e de longo prazos. Assim, o processo de financiamento multilateral de determinados países e de setores específicos, sobretudo para aqueles de infraestrutura e para aqueles que podem gerar inovações tecnológicas com derivações para produção de equipamentos sensíveis para a segurança ou para a produção de bens e serviços de vanguarda e economicamente atrativos, exerce função central na relação cooperativa entre os estados nacionais.

Destarte, infere-se que, sob essa lógica, a Cooperação Internacional para o financiamento de áreas sensíveis ao desenvolvimento econômico, como as de infraestrutura ou as que considere o fomento à dinamização econômica endógena como central, incluindo as áreas de ponta e as de criação de novas tecnologias, torna-se improvável. A competição tende a prevalecer e áreas sensíveis tendem a ser financiadas internamente ou por mecanismos de financiamento nos quais o país exerce função central como membro. Os resultados obtidos em áreas tecnológicas, ademais, dificilmente são compartilhados, pois constituem substrato para o fortalecimento do poder nacional e da posição relativa do país no cenário internacional. O financiamento para desenvolvimento conjunto de áreas sensíveis, nesse contexto, pode ocorrer caso haja convergência de interesses entre países dotados de recursos financeiros e países com capacidades técnicas em áreas muito específicas, no entanto, a cooperação tende a ser pontual

e a se limitar a determinado período. Ademais, considerando a perspectiva do Poder Global, apenas os países considerados aliados pela potência dominante seriam considerados, por ela, para essas cooperações internacionais e para os respectivos apoios materiais e financiamentos, que estariam atrelados a uma estratégia para obtenção e para ampliação de poder.

Por conseguinte, constata-se acerca do que se refere especificamente à articulação de posições políticas por grupo de países, formal ou informalmente constituídos, a realização de cálculos políticos de ganhos e de perdas, sendo que esses envolvem também a própria permanência na participação desses fóruns de discussão. Assim, pode-se questionar a própria ordem interna estatutária ou procedimental, já que essa tende a refletir também a hierarquia de poder vigente no sistema internacional em determinado período histórico (Grieco, 1993). As coalizões de países, sob esse ângulo, estariam restritas a circunstâncias específicas e inseridas em contexto de permanente fragilidade cooperativa. Assim, o enfraquecimento ou a possível dissolução desses arranjos permanecem como elementos latentes que podem alterar a configuração dos membros ou a própria razão da postura cooperativa.

Assim, cabe destacar que sob as perspectivas analíticas Neo-Realistas e sob o prisma do Poder Global as Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento e as Cooperações Financeiras não ocorrem de maneira aleatória ou eminentemente técnica, pelo contrário, correspondem às estratégias de poder formuladas pelos estados nacionais e, dessa maneira, são, antes de tudo, subordinadas à política, diferentemente do defendido pelas correntes Funcionalistas ou Neo-Funcionalistas, que enfatizam incremento linear da complexidade técnica da cooperação até se chegar a áreas mais sensíveis e de maior importância política. Ademais, os resultados positivos decorrentes das cooperações não necessariamente são compartilhados em benefício do bem-estar do conjunto dos indivíduos ou dos Estados, o que contribuiria para o desenvolvimento econômico dos países, como asseveram as correntes e vertentes liberais.

Logo, com o intuito de compreender e de examinar o objeto de pesquisa, as fundamentações e as análises realizadas utilizam abordagem dinâmica e comparativa, buscando confrontar e combinar as diferentes correntes teóricas explicitadas de acordo com suas capacidades explicativas e com as contribuições do arcabouço conceitual dessas para o tema em tela. Nesse sentido, o próximo item traz algumas conceituações e interpretações adicionais para adensar as discussões teóricas, com o intuito de contribuir para o provimento de fundamentação abrangente e substantiva para as análises realizadas ao longo dessa pesquisa.

1.3) Hegemonia e Contra-Hegemonia: abordagens críticas e contribuições teóricas para proposições alternativas e para exame das possibilidades de cooperações internacionais

Não obstante as teorias mais tradicionais de Relações Internacionais e de Economia Política Internacional comporem as linhas estruturais de parte majoritária dos textos e das análises, mesmo considerando suas significativas variações, há importantes contribuições que discordam de como elas são fundamentadas e formuladas, questionando até mesmo algumas premissas e alguns conceitos centrais dessas. Essas questionam, dessa forma, as capacidades dessas teorias de apreender a realidade de maneira consistente e de prover explicações satisfatórias. Nesse sentido, o foco central desse item é o problematizar e de complementar o arcabouço teórico utilizado até o momento, trazendo à baila, principalmente, as discussões e os questionamentos sobre o conceito de hegemonia e as proposições teóricas críticas elaboradas por algumas correntes de pensamento sobre esse ponto, assim como as implicações dessas leituras para as análises elaboradas sobre o objeto dessa pesquisa.

Assim, busca-se adensar a capacidade analítica da pesquisa de compreender e de expandir as interpretações acerca dos movimentos para obtenção de poder por parte dos países e acerca das possibilidades de articulação de coalizões e de cooperações entre eles. Inicialmente, faz-se ponderação e ressalva sobre a elaboração de teorias de maneira geral, sem perder de vista a importância essencial dessas para qualquer análise realizada, pois é por meio delas que há a possibilidade de selecionar e de estruturar fatos históricos de maneira singular e coerente e de lhes atribuir significados. Essa seleção de acontecimentos históricos é, todavia, sempre arbitrária, pois ela é vinculada à determinada perspectiva teórica, em detrimento de todas as outras possíveis escolhas, e à subjetividade de quem a formulou e de quem a utiliza. Por mais neutro que o observador procure ser, essa seleção específica é repleta de premissas, de conceitos subjacentes e de questionamentos inerentes ao próprio olhar do observador. Fato que remete à clássica impossibilidade de separação completa entre sujeito e objeto²⁸.

Por conseguinte, a elaboração de argumentos, baseada na seleção e na relevância atribuída a uma miríade de fatos, expressa reconstrução específica da história a partir de determinadas premissas teóricas. Com efeito, em consonância com as contribuições da primeira geração da Escola dos Annales, como as de Marc Bloch e de Lucien Febvre, parte-se do

²⁸ Ponto que remete a inúmeras discussões no campo da teoria do conhecimento, da filosofia e da história, cujas contribuições perpassam longos períodos históricos e incluem diversos pensadores, desde os mais antigos, como Platão e Aristóteles, até os mais contemporâneos, como Adorno (Adorno, 2008).

pressuposto de que não há verdades absolutas e atemporais para a história e, dessa maneira, busca-se problematizar diferentes interpretações acerca dos principais acontecimentos para o tema em tela, destacando as disputas por poder e as interpretações de alguns pensadores críticos às teorias mais tradicionais e mais convencionalmente utilizadas. De maneira complementar, destacam-se as contribuições críticas de Robert Cox e de Timothy Sinclair para a elaboração de teorias, assim como para a compreensão das relações de dominação e da possível construção de movimento contra-hegemônico por parte de países do Sul Global.

Theory is always for someone and for some purpose. All theories have a perspective²⁹. Perspective derives from a position in time and space, specifically social and political time and space. The world is seen from a standpoint definable in terms of nation or social class, of dominance or subordination, of rising or declining power, of a sense of immobility or of present crisis, of past experience, and of hopes and expectations for the future (...) there is (...) no such thing as theory in itself, divorced from a standpoint in time and space. When any theory so presents itself, it is more important to examine it as ideology, and to lay bare its concealed perspective (Cox e Sinclair, 1996: 87).

Para tanto, os debates conceituais sobre hegemonia são essenciais para esse propósito e para as fundamentações teóricas da pesquisa, porquanto partem de explicações tecidas nos campos da Economia Política Internacional e das Relações Internacionais que utilizam esse conceito, mesmo que de diferentes maneiras e com entendimentos não exatamente semelhantes sobre ele. De forma geral, a literatura se refere à hegemonia como uma condição ou uma situação em que há assimetria de poder entre os países, sendo essa assimetria acentuada o bastante para que o país mais poderoso possa exercer liderança ou dominação sobre os demais (Gilpin, 1981).

Esse país mais poderoso é, nesses termos, denominado de *hegemon*, podendo influenciar de maneira determinante não apenas a estruturação do sistema internacional, mas também o comportamento dos demais países. Há uma enorme gama de elementos que podem ser considerados para compor os fatores que perfazem essa condição de potência dominante, mas, de modo geral, estão entre eles a capacidade militar, o tamanho da população e grau de educação desta, a extensão territorial, o tamanho e a solidez da economia, a disponibilidade de recursos de capital, os recursos tecnológicos e a capacidade de inová-los, a produção e o controle de matérias-primas e de recursos naturais.

²⁹ Grifo nosso.

Como explicitado anteriormente, o debate sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica foi central para o entendimento desse conceito e para as análises sobre as possíveis funções desempenhadas pelo *hegemon* no cenário internacional. Por um lado, importantes pensadores da vertente Neo-Realista defendiam a importância da existência da potência dominante para a estabilização do sistema e para o estabelecimento da ordem, com o provimento de segurança, de bens públicos internacionais e de garantia da liberdade comercial, como esposto por Kindleberger (Kindleberger, 1996) e por Gilpin (Gilpin, 1987)³⁰. Por outro lado, havia a argumentação formulada por parte da vertente Neoliberal que enfatizava o papel exercido pelas instituições e pelos regimes internacionais, que contrastava a ideia da necessidade de existência de um *hegemon* para a manutenção dessa ordem, como defendidos por Nye (Keohane e Nye, 1989) e por Keohane (Keohane, 1984³¹).

Em contraposição a essas duas vertentes, pensadores da Escola Crítica mais vinculados aos estudos das Relações Internacionais³² questionavam o próprio conceito de hegemonia e, conseqüentemente, a possibilidade de que esse poderia ser determinante para a existência de ordem ou de desordem no cenário internacional, o que impactaria na capacidade de desenvolvimento e nas motivações para interação entre os países. Ponto central nessa argumentação residia na expansão do conceito de dominação para além da força militar, da capacidade de coerção, portanto. Além da coerção, como defendido pelos Neo-Realistas e pela perspectiva do Poder Global, haveria também a dimensão do consentimento, que consistiria na expansão e na difusão de valores e de princípios emanados pela potência hegemônica e aceitos, consciente ou inconscientemente, pelos países menos poderosos (Cox, 1993)³³.

Cabe ressaltar que essa vertente de pensamento tem como um dos referenciais teóricos mais importantes as contribuições do pensador italiano Antônio Gramsci³⁴, consideradas pela bibliografia como inseridas na tradição neomarxista (Nogueira e Messari, 2005). No que se refere mais especificamente ao desenvolvimento do conceito de hegemonia, esse autor

³⁰ Posição diferente da defendida pela perspectiva do Poder Global, como explicitado anteriormente, que discorda da suposta função estabilizadora exercida pela *hegemon*.

³¹ O título e a data de publicação desse livro de Keohane, *After Hegemony*, é emblemático e praticamente autoexplicativo sobre o que versa seu conteúdo.

³² Sobre a construção teórica dessa escola, cabe ressaltar que a teoria crítica da Escola de Frankfurt é considerada como tendo estabelecido as bases conceituais para o seu desenvolvimento, sendo, portanto, a precursora filosófica na qual se localizam os alicerces para esse pensamento.

³³ Cox e Sinclair relembram que Gramsci retomou a metáfora do centauro utilizada por Maquiavel, ao se referir as duas metades do conceito de hegemonia, sendo elas a coerção e o consentimento (Cox e Sinclair, 1996).

³⁴ Além das suas teorias, participou dos movimentos de contestação na Itália e na formação do partido comunista, tendo sido preso pelo regime de Mussolini em 1926. Grande parte de sua obra foi escrita durante esses anos, de pouco mais de uma década, de reclusão.

debruçou-se sobre o tema das relações sociais internas dos países, buscando entender e elaborar explicações que pudessem jogar luz sobre as relações de dominação de classe. Para ele, baseado em grande parte no arcabouço marxista, os pilares explicativos encontravam-se nos sistemas de produção, nos conceitos difundidos e legitimados pelas instituições e na significação que se conseguiria impor aos valores das populações subjugadas, atingindo-se o grau necessário para o consentimento dessas³⁵. Assim, se chegaria à consolidação de uma hegemonia cultural, refletindo os valores das classes mais poderosas e certamente os interesses materiais dessas, e à dominação. Diferentemente da necessidade constante da coerção para manter essa dominação, o uso da força apenas seria utilizado em casos excepcionais para coibir o comportamento desviante, sendo o consentimento a força intangível, permanente e subjacente a operar (Gramsci, 1971).

Nessa linha argumentativa, Robert Cox foi um dos mais importantes pensadores que transpuseram essas principais ideias à dimensão internacional, buscando compreendê-las de maneira sistêmica ao aplicar esse conceito ampliado de hegemonia, bem como ao questionar a unicidade estadocêntrica dos países. Para ele, o recorte da análise deveria contemplar primordialmente as relações de classe³⁶, considerando a concatenação dos interesses dessas para os posicionamentos internacionais dos países (Cox, 1993). Sobre a importância e a influência do pensamento de Gramsci para as análises internacionais de Cox, esse autor afirma que,

Not surprisingly, Gramsci did not have very much to say directly about international relations. Nevertheless, I found that Gramsci's thinking was helpful in understanding the meaning of international organization with which I was then principally concerned. Particularly valuable was his concept of hegemony, but valuable also were several concepts which he had worked out for himself or developed from others (Cox, 1993: 06).

Para esse autor, portanto, o consentimento é o que diferencia a ordem hegemônica da não hegemônica, diferentemente do Neo-Realismo em que as explicações da organização sistêmica e da hegemonia são centradas essencialmente no poder coercitivo. Nesse sentido, o autor refere-se ao sistema internacional como ordem mundial, evitando o termo relações

³⁵ Como incorporou essa outras duas dimensões, a cultural e a institucional, expandiu a teoria tradicional marxista baseada na produção material.

³⁶ Como compartilhada pela tradição teórica da qual esse autor faz parte, essas estariam diretamente vinculadas aos sistemas de produção material.

internacionais, pois, para ele, esse último já traria arraigado consigo conceitos com os quais ele não concorda, como os supramencionados (Cox e Sinclair, 1996).

Ao analisar o período da Guerra Fria, Cox afirma que houve maior estabilidade na ordem mundial em razão da rigidez imposta pelas duas superpotências às suas áreas de dominação. Essas disputavam a hegemonia global, valendo-se tanto do poder coercitivo como da força das ideias, que respaldavam e davam sustentação ao capitalismo e ao socialismo, não somente para manter as suas áreas hegemônicas, mas também para expandi-las, avançando sobre a outra. Nesse ponto específico que trata da maior estabilidade sistêmica conferida pela bipolaridade, infere-se que, apesar das diferentes premissas, essa leitura se aproxima da defendida pelos Neo-Realistas Defensivos, pois haveria menor possibilidade de multiplicação de alianças e de eventuais rupturas da ordem decorrentes das posturas de países ou de grupo de países questionadores das potências hegemônicas.

Ressalta-se que esse autor afirma que a sua utilização da ideia de estrutura histórica foi influenciada pela *longue durée* dos primeiros pensadores da Escola dos Annales, como já mencionado, e por Braudel (Braudel, 1958), o que é importante para situar a construção do seu pensamento. Com essa argumentação, tomou posicionamento crítico sobre as teorias mais positivistas e deterministas de maneira geral. Assim, critica Gilpin em suas explicações sobre os motivos que levariam ao declínio de hegemonias e Keohane sobre os limites para haver transições pacíficas nessas alterações hegemônicas garantidas por instituições internacionais multilaterais (Cox e Sinclair, 1996)³⁷.

Nesse sentido, segundo Cox, a multipolaridade do sistema internacional que poderia configurar-se a partir da década de 1990 não seria favorável ao estabelecimento da ordem hegemônica, em decorrência das possibilidades mais fluidas de articulações internacionais e com o recrudescimento das competições econômicas. Assim, para ele, teria havido uma diminuição do poder explicativo das teorias tradicionais de Relações Internacionais, pois essas buscariam explicações universais mais estáticas sem considerar de maneira adequada as especificidades históricas de cada período e os motivos centrais para a ocorrência de mudanças. Esse ponto é central para a fundamentação teórica e para as interpretações da pesquisa em tela, pois está diretamente vinculado à compreensão dos incentivos à formação de situações propensas à cooperação ou à rivalidade.

³⁷ Salienta-se que as ideias elaboradas por Cox também foram criticadas e ponderadas por diversos autores (Kennedy, 1989; Shaw, 2000).

Diante desse novo cenário mais multipolar, o autor vislumbra a possibilidade de articulações cooperativas para o estabelecimento de um movimento dos países menos poderosos em oposição à dominação e à expansão do poder do *hegemon*. Essas articulações constituiriam um movimento contra-hegemônico, que seriam essenciais para a construção de um caminho alternativo no cenário internacional e, portanto, favorável ao delineamento de uma estratégia para inserção internacional não subordinada à potência hegemônica. Assim, ele afirma que “Where a structure is hegemonic, critical theory leads one to look for a counter-structure, even a latent one, by seeking out its possible bases of support and elements of cohesion” (Cox, 1981: 144), o que constitui uma das contribuições centrais da Escola Crítica para a compreensão dos movimentos de expansão da hegemonia, de concentração polar, portanto, e dos movimentos contrários e resistentes a esses, de desconcentração multipolar, consequentemente.

No que tange ao âmbito econômico e financeiro do último século, um dos aspectos marcantes do movimento de hegemonia da potência dominante foi a constituição das instituições de Bretton Woods na esteira do final da Segunda Guerra Mundial. Fato diferente do período do entre guerras, no qual não houve a tentativa de estabelecimento de instituições internacionais sistêmicas nessa área e das fragilidades da instituição política criada para coordenação de assuntos vinculados à paz e à segurança, com a Liga das Nações. Esses atritos e a fragilidade institucional internacional nesse período seriam reflexos de um momento bem particular na história, caracterizado por uma transição de hegemonias, isto é, de um período marcado por uma crise de hegemonia para utilizar o conceito gramsciano, com o declínio relativo do Reino Unido e a ascensão dos Estados Unidos à condição de *hegemon*. Segundo alguns autores, no entanto, os Estados Unidos ainda estavam definindo os seus papéis no cenário internacional e como se daria a sua projeção de poder (Kindleberger, 1986), para os quais estariam operando forças políticas internas defensoras de posicionamentos que divergiam entre espectros mais isolacionistas ou intervencionistas.

Com as crises financeiras da década de 1930, decorrentes das crises de 1929, com o recrudescimento das respostas políticas autoritárias e com o uso das forças bélicas que levariam ao segundo conflito mundial, os entendimentos e as iniciativas dos Estados Unidos foram mais enfáticas e determinantes para a construção institucional do sistema internacional. Como mencionado anteriormente, com o intuito de estruturar as relações internacionais na área econômica e financeira, as instituições de Bretton Woods, por sua vez, abarcaram as dimensões dos financiamentos para o equacionamento de situações emergências de crises de liquidez, as dos financiamentos para investimentos em projetos de médio e de longo prazos e as para a

conformação de entendimentos para o comércio internacional, com a criação do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, respectivamente.

Essa teria sido a combinação que levou ao *embedded liberalism*, segundo Ruggie, até pelo menos a década de 1970, com o rompimento do padrão dólar - ouro e com um possível declínio dos Estados Unidos e, portanto, de uma *pax americana*. Segundo essa interpretação, essa combinação teria possibilitado as condições internacionais necessárias para a existência de livre-comércio, ao passo que, simultaneamente, favorecido a criação de políticas de bem-estar social no âmbito doméstico dos países para garantir certa estabilidade e governabilidade interna (Ruggie, 1982; Krasner, 1982).

Pode-se argumentar que movimento contemporâneo de contra-hegemonia, articulado por países do Sul Global, expressa-se por meio da criação de arranjos políticos, do estabelecimento de cooperações internacionais e da criação de instituições financeiras, voltadas para o financiamento de projetos de médio e de mais longo prazo, alternativos a essa ordem estabelecida. Essas iniciativas seriam uma expressão concreta desse movimento, constituindo uma verdadeira *práxis* para a construção de uma ordem alternativa e mais multipolar. Apesar de externarem e de demonstrarem questionamentos acerca do atual *status quo*, não se observam proposições para rompimento abrupto da ordem vigente ou posicionamentos confrontacionistas ostensivos, em consonância com argumento defendido por Maria Regina Soares de Lima (Lima, 2010), o que não deixa de lembrar, consoante também com as contribuições da Escola Crítica e com os escritos de Gramsci, ao travamento de uma guerra de posições articulada pelos países menos poderosos.

Pelo contrário, os discursos e os pronunciamentos oficiais proferidos pelos países do Sul Global enfatizam, reiteradamente, as funções complementares que esses novos arranjos políticos e as cooperações internacionais associadas teriam a cumprir, o que precisa ser examinado, por sua vez, para além da retórica política. Assim, por meio desse arcabouço teórico, busca-se jogar luz interpretativa adicional sobre as vinculações e sobre as funções exercidas pelas cooperações internacionais, em que destaca também a possibilidade de financiamento de médio e de longo prazo desvinculado do *hegemon* norte-americano, no âmbito dessa leitura de construção de um movimento de contra-hegemonia e, portanto, de desconcentração de poder multipolar.

Ademais, observa-se, sob o prisma de análise mais abrangente, que esses mecanismos alternativos estão e continuam inseridos no sistema capitalista. Assim, um dos elementos centrais considerados pela pesquisa refere-se à capacidade de articulações e de proposições

políticas alternativas, elaboradas com contribuição da política externa brasileira no âmbito dos países do Sul Global, dentro dessa lógica sistêmica, bem como se refere à viabilidade de respaldá-las por meio de recursos de poder perante o *hegemon* e, portanto, perante as instituições multilaterais já constituídas dentro do *status quo* e, conseqüentemente, indissociáveis das posições dos Estados Unidos.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: INCORPORAÇÃO AO SISTEMA INTERESTATAL CAPITALISTA, RELAÇÕES COM O *HEGEMON* E TRANSIÇÕES SUBORDINADAS COMO DETERMINANTES PARA A INSERÇÃO E PARA A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

2.1) A incorporação do território ao sistema interestatal capitalista: disputas europeias, inovações financeiras e estruturação das relações subordinadas

O objetivo central desse item, assim como desse capítulo, não é o de abordar a Política Externa Brasileira de maneira pormenorizada ao longo da história, até porque seria pouco viável e incoerente com o propósito da pesquisa, mas é o de destacar a relação entre o país e o *hegemon* e entre o país e as principais potências que mais influenciaram a dinâmica e o atrelamento brasileiro à disputa central de poder em períodos históricos particulares, isto é, em momentos sensíveis e decisivos, aqueles que apresentam inflexões mais significativas do sistema internacional em razão das estruturas sistêmicas, em consonância e em decorrência da ascensão ou do declínio de potência dominante.

Assim, busca-se jogar luz sobre a maneira como se deu a incorporação do território nacional no sistema interestatal capitalista, como se estruturou a relação do país diante do poder externo mais determinante para a PEB, de maneira específica em cada momento, e sobre as implicações e as consequências mais amplas dessa para a inserção internacional brasileira, partindo-se da perspectiva de que essa relação primordial com o *hegemon* é determinante para as demais relações externas e para a avaliação do estabelecimento de hierarquizações entre elas nas diversas disputas que se configuram.

Inicialmente, vale lembrar que a história do Brasil, e conseqüentemente da PEB em momento posterior, está diretamente associada à expansão portuguesa e às disputas de poder que ocorriam na Europa. Até a independência do país em 1822, não se pode considerar que havia, propriamente, uma elaboração e uma prática de Política Externa Brasileira, pois essa era elaborada pela metrópole e implementada, direta ou indiretamente, também por ela. A península ibérica lançou-se na frente no processo de expansão do poder marítimo europeu, realizado por meio das grandes navegações e do comércio de longa distância, em direção ao Oriente e ao Novo Mundo a partir do século XV. A profusão das disputas de poder no

continente europeu, que acirrava os conflitos entre as principais forças expansivas à época, também influenciava sobremaneira as disputas colônias. Assim, considera-se que o centro do poder se localizava no velho continente e emanava a partir dele, ao se focalizar as relações internacionais mais diretamente sob a perspectiva brasileira e ocidental.

As alianças e as rivalidades no continente europeu foram determinantes não apenas para o continente americano, mas perfizeram a disputa principal de poder, que pautou e orientou as demais disputas ao redor do globo, hierarquizando e entrelaçando-as por meio dos elementos de poder expressos em interesses políticos, econômicos e mercantis. Essa dinâmica europeia constituiu-se, destarte, como elemento balizador de antagonismos e de alianças com implicações fundamentais para o ímpeto colonizador, bem como para a disputa por posições estratégicas privilegiadas em âmbito mundial.

A disputa pelo domínio naval do oceano Atlântico representa variável central para Portugal e Espanha nesse processo, que buscaram concertação político-diplomática por meio de tratados formais que aplacassem os atritos entre eles, como os de Alcaçovas e de Tordesilhas. O primeiro acordo marca o final da guerra de Sucessão Espanhola em 1479, em que Afonso V renuncia ao trono de Castela e, em contrapartida, os reis espanhóis abdicavam de qualquer pretensão sobre o trono português, além de ter sido o primeiro a tratar da posse de terras ainda não descobertas, o que já indicava o ímpeto exploratório e expansionista presente à época. O segundo, o acordo de Tordesilhas, por sua vez, se propunha a dividir o mundo entre portugueses e espanhóis ao traçar linha imaginária vertical sobre o Atlântico, não obstante ter sido contestado e ironizado pelas demais potências europeias, que não o reconheciam e, por conseguinte, não o respeitavam (Goes Filho, 1999; Burns, 2005).

Apontava-se, portanto, para a possibilidade de haver rota de navegação, e consequentemente de comércio, alternativa ao mediterrâneo e às longas e complicadas rotas terrestres pelo continente asiático. Estas eram obstaculizadas pelas constantes disputas para o acesso às Índias, através da passagem pelo norte da África e pelo médio Oriente, que se inseriam na zona de projeção expansiva do Império Otomano em oposição às cidade italianas e às forças expansivas europeias e, em um segundo momento, pela projeção de poder da Rússia nos Balcãs, com maior relevância a partir do arrefecimento do conflito entre Habsburgos e franceses em 1559, formalizado com a assinatura do Tratado de Cateau-Cambresis (Kennedy, 1989).

Com efeito, cabe destacar que as disputas pelas navegações de longa distância estavam intrinsecamente relacionadas à capacidade de domínio militar e naval do Oceano Atlântico no primeiro momento, posteriormente se expandindo para o Índico. Portugal e Espanha,

estrategicamente localizados na Península Ibérica, detinham posição privilegiada nesse sentido³⁸. Panikkar acentua, ademais, que o controle marítimo do Índico constituía também fator essencial para o domínio do Pacífico (Panikkar, 1977)³⁹. Variável reiteradamente enfatizada pelos pensadores geopolíticos, sobretudo pelo almirante norte-americano Mahan, já no final do século XIX, em suas argumentações sobre a importância da navegação bi-oceânica para as esquadras dos países e para aqueles que buscavam a preponderância oceânica e o domínio global (Mahan, 1987).

Em consonância com as considerações tecidas pela historiografia tradicional acerca das grandes navegações e dos interesses mercantis para a colonização do Brasil (Novaes, 1986), Celso Furtado detém-se sobre o tema e elabora argumento, em seu livro clássico “Formação Econômica do Brasil”, também fundamentado na perspectiva de o comércio ser a atividade principal que exercia primazia em relação às correlações de poder (Furtado, 2007). Assim, para esse autor, a colonização das terras americanas por Portugal teria sido derivada da expansão comercial europeia. Caio Prado Júnior também centra sua explicação baseada na vertente comercial, o que teria sido o real “sentido da colonização” (Prado Jr., 1996) sob a perspectiva portuguesa. De maneira análoga, para Panikkar, a motivação essencial teria sido o interesse comercial, além do objetivo de disseminar o cristianismo na Ásia, mormente no período da Contra-Reforma, o que teria arrefecido com ascensão da Holanda e da Inglaterra na região no século XVII. Portanto, segundo essas perspectivas, a motivação fundamental teria sido mercantil, todavia, essa visão é colocada em xeque ao se analisar o jogo de poder no continente europeu e as reverberações dessas disputas nas regiões que estavam sendo ocupadas e colonizadas por eles.

Ao se observar a dinâmica das relações europeias, percebe-se que as disputas coloniais evidenciam dobramentos diretamente relacionados aos objetivos estratégicos para obtenção de poder das principais forças expansivas atuantes no continente europeu, agindo no âmbito do

³⁸ Apesar dessa localização geográfica estratégica, do vanguardismo e do substancial poderio detido por esses dois países, Arrighi não os considera como tendo sido “líderes do processo de formação do Estado e de acumulação de capital”, esses teriam sido Veneza, Províncias Unidas, Reino Unido e Estados Unidos (Arrighi, 2005: 14).

³⁹ A navegação portuguesa, estimulada pelas gestões internas de incentivo às navegações e também por essa possibilidade de saída muito apropriada propiciada pela questão geográfica, dominou o alto-mar, fato que lhe atribuía vantagem sobre as embarcações das Índias, historicamente construídas para circularem apenas próximas à costa, sobretudo no transporte de tropas e no comércio de cabotagem (Panikkar, 1977). A historiografia destaca nas disputas das Índias, portanto, a confrontação de forças terrestres e navais, sendo o alto-mar dominado pelos portugueses por praticamente todo o século XVI. O referido historiador indiano destaca o pioneirismo português, particularmente desde a passagem pelo Cabo da Boa Esperança realizada por Bartolomeu Dias em 1487 até a consolidação das rotas comerciais, sendo o estabelecimento de Goa significativo nesse processo como importante base portuguesa.

longo e belicoso processo de formação dos estados nacionais e do sistema interestatal, que se originou naquele continente e que se expandiu de maneira inédita para as demais áreas do globo (Fiori, 2008). Assim, as disputas de poder, expressas por meio de ações militares, teriam a capacidade de orientar o processo ao pactuarem-se a ações de capitalistas e de navegadores, viabilizando o custoso e arriscado empreendimento das grandes navegações, e ao serem capazes de bloquear a concorrência e de garantir posições privilegiadas no comércio por meio de monopólios, garantindo lucros extraordinários aos seus aliados (Pirenne, 1963; Braudel, 2009).

A estratégia portuguesa para o território brasileiro obedeceu, portanto, às determinantes da sua inserção internacional diretamente relacionadas às disputas e aos constrangimentos enfrentados no continente europeu, bem como à obtenção de riquezas que pudessem ser extraídas de suas colônias, sobretudo metais preciosos e produtos de alto valor comercial. Nesse sentido, diferentemente do descobrimento de metais preciosos ocorrido na região de Potosí em 1545, que constituiu elemento central para a estratégia de colonização do continente americano pelos espanhóis, os portugueses tiveram que buscar maneira diferente de ocupar o território brasileiro e, simultaneamente, de viabilizar financeiramente esse processo de conquista e de defesa, em oposição aos ímpetus agressivos das demais potências (Fausto, 2006; Buarque de Holanda, 2010)⁴⁰. Salienta-se, entretanto, a que defesa do território era a variável precedente e essencial para a elaboração e implementação das demais ações.

Destarte, essa opção estratégica de Portugal de encetar esforços para ocupação e para exploração econômica do território americano, segundo prisma analítico da literatura que coloca o poder e a sua busca como primordiais para as ações dos estados (Morgenthau, 2003; Mearsheimer, 2001; Fiori, 2014), não teria sido oriunda das meras forças econômicas do mercado, isto é, dos interesses comerciais de mercadores e de autoridades estatais, como consagrado pelo debate tradicional, mas teria se originado na decisão planejada do estado para manutenção e para expansão do poder, baseada em cálculos políticos e em alianças estratégicas que abarcavam as disputas europeia, americana, africana e asiática.

⁴⁰Portugal, todavia, não havia encontrado semelhante riqueza que pudesse ser extraída de imediato, o que exigia traçar estratégia capaz de viabilizar economicamente a ocupação e a defesa das terras americanas, considerando os ataques sofridos pelas demais potências europeias, sobretudo os perpetrados pela França e pela Holanda, e de contornar os limites ocupacionais de sua diminuta quantidade populacional. A opção pelo plantio da cana-de-açúcar foi resultado dessa estratégia com vistas a defender, ocupar e tornar economicamente viável a colonização, a qual foi estruturada por meio do tripé monocultura, latifúndio e mão-de-obra escrava, como explicitado por Caio Prado Jr. em sua obra clássica "Formação do Brasil Contemporâneo" (Prado Jr., 1996).

Nesse processo de montagem do sistema colonial português no Brasil, as relações com as Províncias Unidas ocuparam posição proeminente. Essas, por sua vez, têm como uma das características essenciais da sua formação e do seu processo expansivo a pressão constante sofrida pelas demais forças europeias, expressa no permanente esforço de conquistar e de preservar sua autonomia em meio a esse cenário altamente competitivo⁴¹. No que se refere à relação específica com Portugal, havia conformação de interesses ao adquirir produtos provenientes das grandes navegações e comercializá-los no continente. As altas tarifas cobradas por Portugal em razão de seu monopólio, entretanto, incentivaram a criação da Companhia das Índias Orientais em 1592, proporcionando os incentivos e as condições para a centralização dos navegadores, com vistas a contornar essa intermediação e a retirar as posições estratégicas lusas, na esteira das lutas contra a Espanha, o que incluía Portugal diretamente durante o período da União Ibérica (1580-1640).

A questão acerca dos posicionamentos das Províncias Unidas na Europa era essencial para a configuração da principal disputa hierárquica no continente e, portanto, primordial para a hierarquização dos demais relacionamentos das potências desse continente como todas as áreas do planeta. As distintas dinâmicas desse período podem ser definidas por meio de duas fases específicas, estando Portugal envolvido nessas por meio da incontornável relação com a Espanha por ocasião da sucessão do trono e do advento da União Ibérica, que também trazia consigo as rivalidades que se conformavam contra o Império Habsburgo. Nesse sentido, as relações de força na Europa e as consequências para a conquista do território americano por Portugal foram resultado dos ímpetus e dos avanços das forças expansivas, principalmente do

⁴¹ Assim, a estratégia das Províncias Unidas no Oriente durante os séculos XVI e XVII era, sobretudo, impulsionada pelo jogo da guerra, que incluía a conquista de posições comerciais estratégicas e a imposição de monoculturas, acentuando a dependência dessas áreas. Assim como a posição privilegiada de entreposto comercial na Europa, estabelecida para exercer papel central para interligação das transações entre as regiões do Norte e do Sul do velho continente, não foi construída apenas por meio das forças de mercado, a estratégia de ocupar posições estratégicas e de bloquear potenciais concorrentes no comércio de longa distância também derivou de concepções e políticas concebidas e corroboradas por meio da estrutura estatal, em meio a cenário altamente competitivo na Europa que colocava em xeque a sua própria existência soberana. Fiori destaca esse ponto ao afirmar “Seguiram-se oitenta anos de resistência e luta até o reconhecimento espanhol da independência holandesa na Paz de Vestefália, em 1648. Nesses oitenta anos, as Províncias Unidas viveram cercadas e em estado de permanente guerra, dentro do seu próprio território”. (Fiori, 2014).

Império Habsburgo, da França, do Império Otomano⁴² e também do Russo⁴³, estando as políticas colonizadoras estabelecidas para o Brasil atreladas a essas disputas centrais.

A primeira fase ocorreu durante as guerras entre Valois e Habsburgos, entre 1494 e 1559, e foi caracterizada pela invasão francesa sobre a península italiana, o que exerceu mais pressão sobre as disputas que já ocorriam nessa península, porquanto as forças expansivas espanhola e otomana também atuavam naquela região⁴⁴. Assim, essa fase é caracterizada pela disputa entre a França e o Império Habsburgo, conflito este que irá pautar de maneira decisiva a dinâmica das relações interestatais europeias pelos dois séculos seguintes. Evidencia-se, por conseguinte, que esse embate constituiu a disputa central à época por colocar em lados opostos os dois atores que detinham maior poder.

(...) guerra entre o Império Espanhol e a França, que começou no final do século XV, em território italiano - guerra entre Valois e Habsburgos que se estendeu entre 1494 e 1559 e que se desenvolveu predominantemente em território italiano -, e se prolongou durante quase todo o século XVI. Seguiram-se oitenta anos de resistência e de luta até o reconhecimento espanhol da independência holandês na Paz de Vestfália em 1648. (Fiori, 2014: 65 e 66)

O choque entre as duas potências expansivas delineava a disputa principal de alianças e dos interesses subjacentes, com consequências decisivas para Portugal e para as regiões exploradas ao redor do planeta. Identifica-se, portanto, que o movimento expansivo francês na região meridional europeia determinou o cerne do conflito central, tencionando as áreas sudestes continentais e mediterrâneas. Assim, identifica-se a importância do final do século XV para a conformação do sistema interestatal europeu, em razão da magnitude e da

⁴² Os otomanos estavam em atrito com as cidades italianas, já haviam tomado Constantinopla em 1453, e avançavam os ataques sobre Veneza nos anos subsequentes. Esse movimento ocorre, temporalmente, após o êxito francês sobre a Inglaterra com o final dos inúmeros conflitos, no contexto da sucessão do trono francês reivindicado por Henrique III da Inglaterra e do embate pela região de Flandres, inseridas no âmbito da Guerra dos Cem Anos, também encerrada em 1453.

⁴³ Esses movimentos expansivos inserem-se no contexto mais amplo de fortalecimento do poder russo, na esteira da centralização interna e da tentativa de reconstrução do império bizantino realizada por Ivan III, concepção que apontava praticamente para um outro projeto civilizacional (Kennedy, 1989).

⁴⁴ A invasão francesa é facilitada em razão da fragmentação dos reinos italianos, região que obterá sua unificação apenas na segunda metade do século XIX. A morte de Lorenzo de Médici, em 1492, marca o fim do equilíbrio de poder entre Florença, Milão, Nápoles e os Estados Papais, abrindo caminho para invasão da península itálica pelas tropas francesas. No entanto, as disputas envolvem outra força crucial, o Império Habsburgo, que trava batalhas contra os franceses em solo da referida península (Kennedy, 1989).

importância das guerras naquele continente, com destaque para a invasão francesa⁴⁵ que entra em beligerância com o Império Habsburgo nos solos da mencionada península⁴⁶.

Dessa maneira, a disputa central europeia de poder é reorganizada, com a presença do poder otomano incrementando-se de maneira significativa ao pressionar ainda mais a região mediterrânea, no movimento desse ator no sudeste da Europa e na região costeira mais oriental, acirrando ainda mais a competição entre as forças expansivas supracitadas⁴⁷. Esse processo ocorre em contexto de significativas transformações socioeconômicas, que repercutiriam nos alicerces civilizatórios do mundo ocidental, com desdobramentos para praticamente todo o globo, estando as grandes navegações de exploração do Novo Mundo e os ímpetus expansivos europeus inseridos no contexto do Renascimento, da Reforma Protestante e da Contra-Reforma da Igreja Católica (Hobsbawn, 2006; Kennedy 1989).

Essencial nesse processo ainda é o movimento expansivo Habsburgo em oposição às aspirações imperiais francesas. Este conflito acentua-se, ainda mais, a partir de Carlos V que herda as duas coroas espanhola e austríaca e as unifica em 1519. Essa unificação das coroas conferiu ao império Habsburgo uma quantidade enorme de poder, cujo potencial disruptivo para a correlação de forças europeias ameaçava os demais atores.⁴⁸ Esse temor francês foi catalisado e concretizado com a ascensão de Carlos V, pois a ponta espanhola, centrada em

⁴⁵ Para Tilly, a relevância dessa invasão também foi extremamente significativa por ter alterado a magnitude bélica e o tamanho dos exércitos nos conflitos entre as grandes potências a partir de então. “Quando os estados do Norte generalizaram as suas guerras e arrastaram a Itália para as suas lutas, a guerra terrestre tornou-se mais importante e a capacidade de pôr em campo grandes exércitos passou a ser decisiva para o sucesso de um estado”. (Tilly, 1996: 136)

⁴⁶ Kennedy pormenoriza esse ponto com precisão “The first series of major wars focused upon Italy, whose rich and vulnerable cities-states had tempted the French monarchs to invade as early as 1494 – and, with equal predictability, had produced various coalitions of rival powers (Spain, the Austrian Habsburgs, even England) to force the French to withdraw (...) Although Francis once more renounced his claims to Italy at the 1559 Treaty of Cambrai, he was at war with Charles V over those possessions both in the 1530s and in the 1540s” (Kennedy, 1989: 36).

⁴⁷ Acerca desse movimento expansivo das potências europeias na direção meridional do continente, cabe salientar a relevância e o interesse de outros dois atores. Não obstante as diferentes motivações e as capacidades de projetar poder sobre a região do Mediterrâneo, as forças do império Otomano e do Russo também são identificadas nesse processo de disputa de poder e na competição por posições geograficamente privilegiadas para o comércio e para a segurança (Kennedy, 1989). Nesse contexto, destaca-se movimento do Império Otomano sobre territórios dominados por Valois e Habsburgos.

⁴⁸ A situação linceira da França era particularmente sensível. Preocupação constante dos líderes franceses sempre foi a extensão e a quantidade de fronteiras, sujeita a ataques em diversos frentes de batalha, tanto pelo lado leste e oeste no continente, assim como pelo Mediterrâneo e pelo Canal da Mancha, ou seja, preocupações geoestratégicas terrestres e marítimas (Tilly, 1996). Essa circunstância impunha aos franceses necessidade de rompimento do cerco. Para Kennedy “Nonetheless, that was not how the other princes and states viewed this mighty agglomeration of Habsburg power. To the Valois kings of France, fresh from consolidating their own authority internally and eager to expand into the rich Italian peninsula, Charles’s V possessions seemed to encircle the French state – and it is hardly an exaggeration to say that the chief aim to the French in Europe over the next two centuries would be to break the influence of the Habsburgs.” (Kennedy, 1989: 33)

Madri, e a ponta austríaca, centrada em Viena, do império perfaziam a situação de cercamento Habsburgo, um verdadeiro estrangulamento, que, obviamente, colocava os franceses em situação extremamente desvantajosa. O intuito de romper esse cerco, portanto, foi o grande objetivo francês nos anos seguintes e pautou de maneira decisiva suas ações e alianças estratégicas⁴⁹, o que impactou significativamente a relação entre Espanha e Portugal (Kennedy, 1989, O'Brien, 2007).

O arrefecimento das pretensões espanholas na península italiana e o fim das guerras entre Habsburgo e Valois foram formalizados no Tratado de Cateau-Cambresis assinado em 1559. Esse tratado marca a acomodação temporária dessas forças e aponta o início de uma segunda fase, já que há reorganização da disputa central e, conseqüentemente, das forças expansivas que participam desse processo competitivo, bem como das localizações geográficas tencionadas na Europa e nas terras do além-mar em processo de colonização. Aspecto expressivo dessa diminuição de atritos refere-se à reorientação da dinâmica das disputas centrais para região mais setentrional do continente (Kennedy, 1989; O'Brien, 2007), o que engloba também as repercussões dos conflitos centrais europeus para as pretensões coloniais, principalmente de Portugal e de Espanha.

Ainda no que se refere à expansão colonial, a possibilidade de haver rota de navegação, e conseqüentemente de comércio, alternativa ao mediterrâneo e às longas e complicadas rotas terrestres pelo continente asiático, também sofreu inflexão nesse período. Estas possibilidades de passagem eram obstaculizadas pelas constantes disputas para o acesso às Índias, através da passagem pelo norte da África e pelo médio Oriente, que se inseriam na zona de projeção expansiva do Império Otomano em oposição às cidades italianas e às forças expansivas do continente europeu e, em um segundo momento, pela projeção de poder da Rússia nos Balcãs, com maior relevância a partir do arrefecimento do conflito entre Habsburgos e franceses após o ano de 1559, como mencionado⁵⁰.

Essa falta de flexibilidade por parte dos Habsburgos facilitou a cooperação entre franceses e otomanos. Dessa maneira, a pressão exercida pelos otomanos no Mediterrâneo e

⁴⁹ Uma das iniciativas mais relevantes foi a busca por parceiros que também se sentiam ameaçados pelo amalgamento do poderio Habsburgo. Entre os potenciais parceiros, forjou-se aliança com os otomanos, na qual a existência do interesse comum aproximou forças que, teoricamente, não se coadunavam religiosamente, pois colocava lado a lado católicos e muçumanos.

⁵⁰ O Império Habsburgo também é denominado de Sacro Império por seu caráter religioso. Há notável vínculo entre a defesa da fé e da religião católica e o poder político exercido. A oposição em relação a protestantes e muçumanos configura tônica que afasta possíveis alianças com os denominados infiéis. Observa-se postura habsburga menos pragmática no que tange a esse ponto, ao se comparar com as alianças buscadas e concretizadas pelos franceses.

nos Balcãs influenciou a disputa entre França e Espanha e representou mais um fator relevante para o delineamento dos avanços sobre o continente e, principalmente, para as disputas navais, que concorriam diretamente com Portugal. Essa pressão exercida pelos otomanos afetou, ademais, interesses estratégicos de outro importante ator, a Rússia, que se torna mais uma força expansiva ao atuar de nesse conflito central⁵¹.

No que se refere à situação das Províncias Unidas diante do jugo espanhol, identifica-se como uma das características essenciais da sua formação e do seu processo expansivo a pressão constantemente exercida pelas demais forças europeias sobre essa região. O permanente esforço de conquistar e de preservar sua autonomia, em meio a esse cenário altamente competitivo, recrudesciu a partir da década de 1580 e atingiu seu zênite durante a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648).

Cabe ressaltar que durante grande parte desse período, como mencionado, Portugal e Espanha conformavam a União Ibérica, o que automaticamente colocou Portugal em oposição às Províncias Unidas. As invasões holandesas em Salvador (1624-1625) e em Olinda e Recife (1630-1654) fazem parte desse processo e atestam a vinculação entre os acontecimentos coloniais brasileiros e as disputas europeias, assim como atestam a disposição das Províncias Unidas de avançar diretamente sobre os domínios portugueses por meio da utilização de forças bélicas⁵² (Cabral de Mello, 2002; Fausto, 2006). Por outro lado, a temporária fusão das coroas portuguesa e espanhola facilitou o processo de incremento do território brasileiro, já que as ações dos bandeirantes, que há tempos desrespeitavam as linhas traçadas por Tordesilhas por meio do avanço para o interior do continente, não foram antagonizadas pelos espanhóis durante esse período (Goes Filho, 1999).

A saída holandesa do cerco imposto pelo Império Habsburgo, nesse processo de pelo menos oitenta anos de guerra, foi possibilitada em grande medida pela criação de mecanismos para o financiamento dos esforços para resistência e para revolução, o que proporcionou as condições necessárias e fundamentais para o rompimento do cerco e para a obtenção da independência em 1648 no âmbito da Paz de Vestefália. Observa-se aqui a conjugação siamesa da política com a economia, em que a utilização do capital e as inovações do sistema de

⁵¹ Os interesses russos sobre os estreitos no Mar Mediterrâneo, incluindo a passagem pelo Mar Negro, é variável crítica para o deslocamento de sua marinha, em razão dos interesses sensíveis de dominar os famosos estreitos Bósforo e Dardanelos, que possibilitariam a passagem para adiante do Mar Negro, ganhando o Mediterrâneo e, conseqüentemente atingindo o alto-mar através do Atlântico. A questão dos eslavos na região balcânica e na Europa oriental, na qual os russos reiteram as ligações étnicas e culturais para justificar sua projeção, também desloca os atritos para o norte, pois também houve avanço sobre essa área (Kennedy, 1989).

⁵² As Províncias Unidas também atacaram posições portuguesas na Ásia.

financiamento são determinantes para o êxito bélico holandês e para as expansões empreendidas para fora do continente, que chegaram a impactar diretamente não apenas o comércio português com suas colônias, mas a impactar diretamente a própria posse do território brasileiro, como explicitado.

(...) a fronteira da economia nacional holandesa foi criada pelo próprio cerco dos exércitos espanhóis. E, dentro desse território sitiado, foi a luta revolucionária e a centralização do poder que deram o primeiro impulso ao milagre capitalista da Holanda (Fiori, 2014: 67).

Nesse sentido, as finanças exerceram papel central para a capacidade de produção material requerida pelas guerras enfrentadas pelas Províncias Unidas. Apesar de as finanças já terem sido percebidas pelos governantes como central para a organização do poder e da base material dos estados desde pelo menos o Renascimento (Kennedy, 1989), essa percepção foi levada adiante e aprofundada no século XVII e no início do século XVIII, em que houve uma verdadeira revolução financeira com o incremento da capacidade de crédito e das funções exercidas pelo embrionário sistema bancário que nascera na esteira das trocas comerciais (Kindleberger, 1996) e que se consolidava e expandia por meio do financiamento das guerras (Kennedy, 1989). Segundo Kindleberger,

The bill of exchange was a powerful innovation of the Italians in the thirteenth century that economized on the need to barter, clear books face to face, or to make payments in bulky coin, plate, or bullion, which were vulnerable to theft, by clearing or cancelling a debt owed in one direction by one in the other (Kindleberger, 1996: 39).

Inovação central para tanto foi a elevação da capacidade de crédito estatal conseguida por meio da emissão de papéis e da contração de dívida pública muito superior ao que se poderia supor como proporcional aos orçamentos nacionais (Tracy, 1985; Arrighi, 2005). As inovações financeiras holandesas, marcadas pela fundação do Banco Estatal de Amsterdã em 1609, foram aprofundadas e expandidas pelos ingleses no âmbito de seus conflitos bélicos e da sua saga expansiva por meio dos mares (Kindleberger 1984 e 1996; Tracy 1985). De maneira complementar, Kindleberger ressalta que o Banco da Inglaterra foi criado em 1694 durante a Guerra dos Nove Anos (1688 e 1697) (Kindleberger, 1984). Observa-se, novamente, a vinculação inerente entre a guerra e a capacidade material, também associada a necessidade de

organização mais sistêmica das finanças atrelada esses ímpetus bélicos. Metri explicita e desenvolve esse ponto,

Talvez esta seja uma das chaves para se entender o que Paul Kennedy (1989) definiu como o ‘milagre europeu’ – trata do fenômeno de como e por que foi a Europa Ocidental que conseguiu se impor a todo o mundo a partir das Grandes Navegações, consolidando uma ordem ocidental global nos séculos que se seguiram até a atualidade – ocorrido a partir do século XV. A força expansiva europeia desde o século XI, com as guerras de Reabertura, Reconquista e Cruzadas, passando pelas Grandes Navegações conduzidas pelos Ibéricos, pelos impérios coloniais europeus e pelo imperialismo das grandes potências, **requereu desde sempre uma enorme capacidade de financiamento e gasto, cada vez mais sofisticada, que permitisse expansões do crédito muito além das necessidades e dos recursos provenientes das trocas e da produção**⁵³ (Metri, 2014: 159).

A guerra de independência holandesa estava inserida na disputa central do sistema europeu, em razão dos laços familiares de sua coroa (Anderson, 1985) e da importância geográfica dessa região para o comércio, considerando os portos para o fluxo fluvial e para a conexão comercial realizada entre o norte e o sul da Europa, influenciando e interligando os interesses políticos e econômicos de praticamente todo o continente. Destaca-se, sobretudo, que a saída da dominação espanhola ocorreu por meio da guerra, em que a economia holandesa foi instrumentalizada e fomentada com esse intuito, com substanciais repercussões para o âmbito sistêmico internacional “By the 1580s, what had earlier been a local rebellion by Dutch Protestants against Spanish rule had widened into a new international struggle” (Kennedy, 1989: 38).

Mesmo após o final de Guerra dos Trinta Anos e com a Paz de Vestefália, os conflitos entre o Império Habsburgo e a França continuaram por mais de uma década. Marco mais definitivo da redução do poder do Império Habsburgo ocorreu com a assinatura do Tratado dos Pirineus (1659)⁵⁴. Este foi emblemático e apontou para o redirecionamento do conflito central, que passou a ser entre França e Inglaterra no período subsequente e que também irá repercutir

⁵³ Grifo nosso.

⁵⁴ Sobre esse ponto, Kennedy afirma que o “French minister Mazarin clearly demonstrated in 1655 by allying with Cromwell’s Protestant England to deliver the blows which finally caused the Spaniards to agree to a peace. The conditions of the Treaty of Pyrenees (1659) were not particularly harsh, but in forcing Spain to come to terms with its great archenemy, they revealed that the age of Habsburg predominance in Europe was over”. (Kennedy, 1989: 41)

em Portugal e no Brasil colônia, porém de maneira diferente em razão desse novo contexto delineado na segunda metade do século XVII e no início do século XVIII.

Nesse momento histórico analisado, observa-se novamente uma forte associação entre o poder expansivo e bélico dos países e as relações econômicas e comerciais, com destaque para a ascensão holandesa e, posteriormente, para sua relativa queda e para a ascensão hegemônica inglesa. A necessidade de proteção de Portugal contra os ímpetus dos seus principais rivais europeus colocou-o em busca de uma maior aproximação com a Inglaterra. Assim, costurou-se o alinhamento político e comercial entre Portugal e Inglaterra de um lado, ao passo que se forjou o alinhamento entre Espanha e França de outro. Essas parcerias são decisivas para as relações do Brasil com o *hegemon* e com essas potências externas, espelhando essas rivalidades no território colonial e repercutindo decisivamente na inserção política e econômica brasileira, o que perpassa o próprio processo de independência do país e as décadas subsequentes. Essa relação entre Portugal e Inglaterra e os antagonismos europeus, assim como as repercussões para o Brasil são abordadas no próximo item, em que as interconexões, as assimetrias e os desdobramentos são detalhados.

2.2) Origens ibéricas, influências inglesas e transição norte-americana

Como explicitado no item anterior, cabe salientar que até a independência do país, em 1822, não se pode considerar que havia, propriamente, uma elaboração e uma prática de política externa brasileira, pois essa era elaborada pela metrópole e implementada, direta ou indiretamente, também por ela. Por conseguinte, compreender como se davam as relações portuguesas, sobretudo de suas principais alianças e rivalidades, no continente europeu se faz premente e essencial para o entendimento do início dessa inserção internacional brasileira, assim como para a compreensão do impacto dessas relações nas décadas subsequentes. Assim, os vínculos políticos, econômicos, sociais e culturais criados nesse primeiro momento são essenciais não apenas para a configuração das relações estabelecidas pelo país com o mundo posteriormente, mas também estão incrustadas de maneira indelével na formação da própria nacionalidade, cujas especificidades certamente afetam o olhar do Brasil sobre si e sobre o mundo.

Observa-se que a aproximação entre Portugal e Inglaterra conjugava interesses mútuos que não podem ser compreendidos apenas com base na análise econômica. A composição das alianças também reverberava as posições políticas na complexa teia de apoios e rivalidades que ocorriam na Europa, fato que levava em conta sucessões dinásticas, arranjos matrimoniais, posições geográficas, espraiaamentos territoriais e interesses expansivos. Portugal encontrava-se em situação antagônica à Espanha na esteira da Guerra de Restauração empreendida para se contrapor à União Ibérica e que perpassou as décadas seguintes. Com o tratado dos Pirenéus (1659), como explicitado mais detalhadamente no item anterior, firmado entre Espanha e França, forjava-se a aliança entre esses dois países e os distanciavam de Portugal. Nele, cessava-se a guerra franco-espanhola e havia o reconhecimento do monarca espanhol, Filipe IV, sobre o trono português, o que era condição inaceitável para a maioria da nobreza e das autoridades lusas (Anderson, 1985; Burns, 2005).

Os incentivos e a necessidade portuguesa de aproximação com a Inglaterra aumentavam, mas esta também enfrentava instabilidades resultantes dos sérios conflitos internos que se sucediam na esteira dos avanços contra a monarquia dos apoiadores de Cromwell e na reação dos seus antagonistas. Com o tratado de Westminster (1662) Portugal conseguiu êxito nessa aproximação, selada com por meio de casamento⁵⁵. Entretanto, o preço pago por Portugal, que incluía posições na Índia, no Marrocos e uma soma em dinheiro em

⁵⁵ Catarina de Bragança com Carlos II de Inglaterra (Anderson, 1985).

libras foi elevado (Anderson, 1985; O'Brien; 2007). Essas concessões demonstram o grau de assimetria de poder que já estava incutido nesse relacionamento bilateral. Esse expressou uma tônica que constituiu marca que se tornou praticamente um padrão nos acordos firmados entre eles, o qual Portugal concedia diversos privilégios econômicos e comerciais aos ingleses em troca de proteção e de apoio político-diplomático. Observa-se, portanto, associação entre poder militar e poder econômico, em que o primeiro subjuguou o segundo e o determinou.

Com efeito, respaldados pela aliança tecida com os ingleses, as posições nas batalhas e as posições negociadoras de Portugal perante a Espanha se fortaleceram. Todavia, os conflitos duraram ainda quase duas décadas, em que certa situação de paz foi conseguida apenas com a assinatura do tratado de Lisboa (1688), no entanto, as rivalidades e as alianças externas tecidas por Portugal e por Espanha permaneciam. De maneira complementar, cabe destacar que a situação com as Províncias Unidas havia sido contornada pelos portugueses poucos anos antes, por meio do tratado de Haia de 1661, em que também houve significativas concessões materiais e comerciais e que equacionou formalmente a situação das invasões destes no Nordeste brasileiro (Kennedy, 1989; Cabral de Mello, 2002).

Dessa forma, considerando as correlações de poder e as movimentações ocorridas nesse período da segunda metade do século XVII, aponta-se Inglaterra e França como as duas principais potências europeias. Assim, pode-se considerar que a disputa central europeia por poder era composta pelas disputas entre essas duas potências, ao passo que a disputa secundária e interligada a essa incluía as disputas entre Portugal e Espanha. As regiões coloniais, por sua vez, estavam atreladas a essas disputas de maneira subordinada, em que há a existência de uma hierarquização das ações que atendiam a essas correlações de poder e de interesses.

Essa disputa entre Inglaterra e França, bem como as posições relativas das Províncias Unidas suscitou diversos debates e interpretações, estando entre eles o célebre texto “Aritmética Política” de William Petty que traçava análises comparativas entre os países. Um dos primeiros pensadores e precursores do campo que, posteriormente, seria denominado de Economia Política, Petty debruçou-se no levantamento e na sistematização de dados quantitativos para embasar suas ideias sobre as formas de governo e sobre as relações sociais. A França detinha maior população e maior agricultura, o que a dava vantagens nesses quesitos para uma avaliação sobre os possíveis recursos de poder. Esse país, no entanto, não tinha um sistema adequado de finanças públicas de maneira geral, que incluía a estrutura de tributação e

de arrecadação, a organização administrativa e de processos, e a lisura e o registro dos gastos⁵⁶. Essa era uma das principais vantagens detidas pela Inglaterra, que já organizara melhor as contas estatais e a sua capacidade de financiamento, facilitada por meio da criação do Banco da Inglaterra em 1694, como mencionado no item anterior, em momento de guerra (Kennedy, 1989; Kindleberger, 1984).

A questão das finanças públicas era um fator decisivo que separava êxitos e conquistas de derrotas. A capacidade de financiamento estava diretamente relacionada à capacidade de prover os insumos materiais para que se pudessem travar guerras mais longas, em que a força dos exércitos não era medida apenas por meio da quantidade de armas e de recursos humanos necessários para sobrepor o inimigo em confrontos diretos, mas também por meio do tempo que essa estrutura armada poderia permanecer mobilizada, deslocar-se e manter posição de cerco e de espraiamento ao longo de territórios. Kennedy reitera que essa característica se tornou cada vez mais primordial a partir do século XVII, sobretudo ao considerar as alianças formadas, o que foi a grande causa motivadora da “revolução financeira” que ocorrera.

A vitória coube, portanto, à potência – ou melhor, já que tanto a Inglaterra como a França tinham geralmente aliados, à coalização de grandes potências – **dotada de maior capacidade de manter o crédito e o abastecimento**. O simples fato de que eram guerras de coalização aumentava a sua duração, já que um beligerante cujos recursos escasseavam procuraria um aliado mais poderoso para obter empréstimos e reforços, a fim de se manter na luta (...) **foi essa necessidade que constituiu o pando de fundo do que se chamou de ‘revolução financeira’ de fins do século XVII e princípios do século XVIII, quando certos estados europeus criaram um sistema relativamente sofisticado de banco e crédito, a fim de custear as suas guerras**⁵⁷ (Kennedy, 1989: 82).

Por conseguinte, no âmbito dessa revolução financeira que sucedera à época, a capacidade de obter crédito, considerando a essencialidade das inovações financeiras para a contração de dívidas públicas, por parte dos governos era elemento decisivo na estratégia estatal de iniciar ou de manter conflitos bélicos. Essa era uma grande vantagem que a Inglaterra

⁵⁶ Kennedy evidencia a fragilidade do sistema financeiro francês ao afirmar que “ (...) até as reformas de Necker na década de 1770, não havia uma ideia geral da contabilidade nacional; registros anuais de receita e despesa, e o problema dos déficits raramente eram considerados como importantes (...) o fato é que no século XVIII a Inglaterra já tinha desenvolvido uma forma de finanças públicas, controlada pelo Parlamento, que lhe proporcionava numerosas vantagens no duelo pela supremacia” (Kennedy, 1989: 88).

⁵⁷ Grifo nosso.

dispunha sobre a França, que balanceava as condições populacionais e agrícolas favoráveis aos franceses. Outro aspecto essencial que compunha o delineamento dessa disputa central por poder referia-se às oscilações francesas acerca de qual seria a principal característica das suas forças armadas. País de vasta extensão territorial incrustado a oeste do continente não poderia negar a sua natural vocação de potência terrestre e enfatizar os investimentos no exército, porém os ímpetus expansionistas contribuía para que houvesse uma divisão de gastos e de energia em direção à marinha, tornando-a, de fato, uma potência híbrida. Apesar de ser considerada a principal força continental naquele momento, essa divisão de recursos constituía elemento estrutural que tornava a estratégia militar mais complexa e potencialmente desgastante em frentes terrestres e navais, além dos potenciais flancos já existentes.

(...) a França após 1660 expandiu rapidamente o seu poderio militar, para tornar-se o mais poderoso estado europeu – para muitos observadores quase tão esmagador quanto as forças Habsburgo pareciam ser meio século antes. A capacidade francesa de dominar a Europa centro-oriental só foi contida por uma combinação de vizinhos marítimos e continentais, durante uma série de guerras prolongadas (1689-1697; 1702-1714; 1739-1763) (Kennedy, 1989: 80).

Em trajetória confrontacionista com o domínio inglês dos mares, potência naval *per se*, a sua demasiada concentração de poder suscitava dúvidas e temor nos países continentais, que temiam por sua segurança e por suas atividades comerciais. A aliança com a Espanha, nesse sentido, buscava minimizar a força de uma coalizão continental contrária, ao passo que também reforçava o antagonismo com a Inglaterra ao apoiar o rival mais direto de Portugal. Nesse sentido, no que tange às disputas secundárias, a Guerra de Sucessão Espanhola (1701-1714) representou um dos principais vínculos que as interligaram à disputa central. A união de forças entre França e Espanha poderia ser consolidada com a sucessão do trono realizada pelos Bourbons⁵⁸, cuja potencial concentração de poder preocupava os países continentais e também a Inglaterra (Anderson, 1985; Burns, 2005).

A aliança entre Portugal e Inglaterra foi reforçada nesse mesmo período por meio de acordo que teve substanciais consequências para o Brasil. A necessidade de proteção militar portuguesa e o receio de enfrentar uma potência consolidada formada por Espanha e França no continente perfazia o pano de fundo estrutural das rivalidades europeias durante as negociações

⁵⁸ A França se opunha à união entre Espanha e Áustria sob o comando derivado de uma possível união das coroas por parte dos Habsburgos.

do Tratado de Methuen (1703) (Francis, 1960). As vantagens comerciais obtidas pela Inglaterra impactaram as explorações colônias portuguesas e redirecionaram os recursos financeiros e os metais preciosos que estavam sendo extraídos nas regiões mineradoras, em razão do incremento dos déficits comerciais gerados, com severas consequências econômicas para Portugal e para o Brasil.

Por outro lado, o êxito alcançado em deter as pretensões espanholas e francesas com a vitória da coalização de forças contrárias a essas colocou os portugueses em posição de força diante dos espanhóis nas negociações dos tratados que encerraram o conflito, os Tratados de Utrecht (1713-1714). Esses também versaram sobre as disputas territoriais que tratavam de questões limítrofes no Brasil⁵⁹, que foram colocadas em termos favoráveis para Portugal no acordo. O maior beneficiado pela vitória no conflito, no entanto, foi a Inglaterra, pois conseguiu conter seu principal rival no continente, evitando uma concentração demasiada de poder e se projetando como potência hegemônica nos mares e em seus ímpetus expansivos.

Considerando-os como um todo, não há dúvida de que a grande beneficiada foi a Grã-Bretanha. (...) ela não esqueceu o equilíbrio europeu (...). Na verdade, o complexo de 11 tratados em separado, que constituiu o acordo de 1713-14, produziu um fortalecimento satisfatório, sofisticado desse equilíbrio. Os reinos francês e espanhol permaneceriam separados para sempre, ao passo que a sucessão protestante na Grã-Bretanha era formalmente reconhecida. (...). A independência holandesa foi preservada, mas as Províncias Unidas já não constituíam uma potência naval e comercial tão formidável, e eram agora obrigadas a dedicar maior parte de suas energias à proteção de suas fronteiras meridionais. Acima de tudo, Luís XIV tinha sido contido de forma final e decisiva em suas ambições dinásticas e territoriais, e a nação francesa moderara-se ante os terríveis custos da guerra que, entre outras consequências, aumentaram em sete vezes os débitos governamentais totais. O equilíbrio de poderes foi assegurado em terra, enquanto no mar a Grã-Bretanha permanecia indisputada (Kennedy, 1989: 109).

Concomitantemente, esse êxito na guerra pelos ingleses reforçou a subordinação de Portugal, que se vinculava comercialmente de maneira desfavorável e que dependia das suas forças militares. Essas alianças formadas em torno da necessidade de obtenção e de acumulação de poder apontam essa variável como central para as relações internacionais e a guerra como

⁵⁹ A Colônia de Sacramento estava estrategicamente situada na região do Prata e foi disputada por portugueses e espanhóis durante todo o século XVIII, disputa que se perpetuou entre Brasil e Argentina que a herdaram com suas independências (Goes Filho, 1999).

determinante. Nessa linha de argumentação, constata-se novamente que os êxitos ou as derrotas nos conflitos bélicos definem as relações políticas e econômicas que se estabelecem, em que se definem as posições de poder e as posições privilegiadas de comércio.

Nesse sentido, observa-se que a situação subordinada de Portugal à Inglaterra se perpetuou no século XIX, condição que foi marcante para o Brasil. A França, todavia, voltaria a se reorganizar, cujos impactos decorrentes da Revolução de 1789 e do Império Napoleônico são essências para a formação das alianças e para a compreensão dos ímpetus expansivos. As vitórias da era napoleônica novamente causavam receio aos demais países continentais e à Inglaterra, uma possível hegemonia francesa no continente voltava a pautar a disputa central europeia⁶⁰. Consequentemente, as disputas secundárias eram afetadas por essa disputa central, o que repercutia nas relações externas de Portugal e na colônia brasileira. Na esteira do Bloqueio Continental e do ultimato francês, a transmigração da família portuguesa em 1808 para o Rio de Janeiro, garantida pela marinha inglesa, consubstanciou a proeminência dessas interconexões.

Novamente se observa a preponderância da variável militar sobre a econômica e a associação direta delas ao se examinar os termos do acordo de Comércio e Navegação, assim como o de Aliança e Amizade firmados em 1810. As vantagens comerciais eram enormes em favor da Inglaterra, que dispunha de taxa de importação para seus produtos menores do que a dos próprios portugueses⁶¹, o que seria um paradoxo em si, caso não se atente para o histórico e para o contexto no qual ocorria a subordinação portuguesa. Ademais, estabeleceu regime jurídico que garantia a extraterritorialidade aos súditos ingleses, o que configurava afronta à própria soberania portuguesa (Fausto, 2006; Ricupero, 2011).

Essa subordinação portuguesa se perpetuou mesmo com o processo de independência brasileira. Mesmo com a separação formal, os laços tecidos pela casa real e pelos dirigentes portugueses permaneceram, principalmente ao se considerar como foi esse processo de

⁶⁰ As guerras napoleônicas desestruturaram o sistema de poder organizador da ordem até aquele momento, porquanto a tentativa de hegemonia francesa mobilizou substanciais recursos de poder, colocando em xeque não apenas a posição hegemônica da Inglaterra, mas também o próprio sistema de poder estabelecido dois séculos antes em Vestefália. Com o Congresso de Viena (1815), buscou-se estabelecer um condomínio de poder que fosse capaz de conciliar os interesses nacionais e as disputas de poder. O princípio basilar de Viena foi o da legitimidade, no qual o retorno das monarquias anteriores à Napoleão deveria ser o caminho a ser seguido com o intuito de estabilizar o cenário europeu, princípio esse logo questionado e colocado em xeque nos conturbados e nos diversos conflitos armados que ocorreram nos anos da primeira metade do século XIX. As ideias derivadas da Revolução Francesa de 1789 permaneciam vivas e influenciaram, principalmente, os acontecimentos de 1830 e 1848. As ideias liberais se opunham aos regimes monárquicos de maneira veemente, questionando a legitimidade real e a estrutura social constituída (Hobsbawn; 2006; Kissinger, 2000).

⁶¹ A taxa estipulada era de 15% *ad valorem*, em contraposição a de 16% para produtos portugueses.

independência. Aponta-se, assim, que o jovem país já foi enquadrado pela hegemonia inglesa em seus momentos iniciais. Observa-se mais uma vez, outrossim, a vinculação e a subordinação da disputa na qual o Brasil estava originalmente inserido à principal disputa por poder.

O reconhecimento internacional do Brasil como nação soberana, ademais, preocupava sobremaneira os dirigentes que a proclamaram e constituiu mais um momento crítico que merece destaque. Para que ele fosse obtido houve novamente articulação com a Inglaterra para que essa fizesse a intermediação internacional, entretanto, a contrapartida inglesa não deixou de ser extremamente custosa. Nesse episódio, não se pode deixar de evidenciar que o país já nasceu contraindo dívida externa de dois milhões de libras esterlinas, realizando empréstimo para poder arcá-la. A situação financeira externa brasileira, com efeito, já demonstrava os primeiros presságios de como seria a tônica de fragilidade e de necessidade de capitais externos, que marca a história do país.

Segundo interpretação de Amado Cervo, todavia, teria havido uma supervalorização da importância desse reconhecimento, mesmo porque esse estava alinhado aos interesses ingleses de comércio, principalmente no que se refere à maior liberalização dos mercados. De qualquer maneira, esse episódio novamente demonstra subordinação e explicita a assimetria de poder existente, com a hierarquização dos interesses brasileiros em segundo plano e com a contrapartida vinculada e subordinada do comércio aos arranjos político-diplomáticos.

A sociedade brasileira foi alijada do processo decisório, em termos de política externa, à época da Independência. Por essa razão, fundamentalmente, **prevaleceram os interesses unilaterais das nações mais avançadas**, comandadas por governos que faziam uma leitura objetiva dos respectivos interesses nacionais. A pouca resistência oferecida a essas pretensões decorre da eleição de uma meta nacional de natureza política – o reconhecimento – que não era um contrapeso às metas econômicas estabelecidas de fora. O mercado externo para os produtos brasileiros teve de ser procurado depois, enquanto os setores de modernização interna em que se poderia estabelecer a concorrência com o capitalismo avançado, como o comércio, a navegação e a indústria, **foram bloqueados**⁶². (Cervo, 2002: 50)

Com efeito, o preço dessa subordinação foi cobrado em duas das principais questões que se colocavam para o jovem país. A questão do comércio internacional e a questão do tráfico

⁶² Grifo nosso.

de escravos. A renovação por quinze anos dos tratados de 1810 ocorreu em 1827, mantendo-se os termos extremamente favoráveis à Inglaterra e ao comércio inglês. Apenas na década de 1840 o Brasil consegue ter relativa autonomia sobre seu comércio externo, momento em que incrementa as taxas por meio da Tarifa Alves Branco em 1845⁶³. Se nota, porém, que essas taxas foram revertidas em seguida pela Tarifa Silva Ferraz em 1860 e, posteriormente, tiveram trajetória errática até o final do período imperial, suscitando debates e posições díspares no parlamento nacional (Cervo, 1981).

A segunda questão também afetava diretamente todo o sistema produtivo brasileiro, e, portanto, sua capacidade de poder e de inserção internacional, além de ser da maior centralidade para as relações sociais, culturais e administrativas do país. A pressão inglesa pelo fim do tráfico de escravos, apesar de já constar nos tratados de 1810, acentuou-se nas décadas de 1830 e de 1840. Fartos das atitudes protelatórias do governo brasileiro, sancionam a Bill Aberdeen em 1845, possibilitando a tomada oficial de medidas de força contra negociantes e embarcações que fizessem parte do tráfico. Apesar dos protestos brasileiros e dos resultados diminutos obtidos por meio dessas ações violentas⁶⁴, essa medida demonstrava novamente a maneira como os ingleses colocavam-se acima das leis brasileiras, e até mesmo internacionais já que violava o direito internacional, e como entendiam a dinâmica vertical da relação bilateral. Após a cessão do tráfico, os ingleses não pressionaram para a abolição, pois seus interesses comerciais já estavam satisfeitos (Basile, 1990).

A hegemonia inglesa sobre o Brasil no século XIX, por conseguinte, é demonstrada em diversos vetores, incluindo também as questões do Prata⁶⁵. Não iremos detalhar essas por não ser o objeto central dessa pesquisa, o que vale notar, todavia, é essa relação de subordinação observada que remete às relações externas de Portugal antes mesmo da Independência. Por conseguinte, observa-se que a concentração e as disputas de poder das principais potências europeias, que conformavam a principal disputa de poder mundial, não apenas influenciam as disputas secundárias, mas também as hierarquizam. Constata-se, por conseguinte, a prevalência

⁶³ Sobre os motivos para o aumento tarifário, há discordância na bibliografia. José Murilo de Carvalho aponta para a intenção primária de aumento das receitas orçamentárias por parte do governo (Carvalho, 2003), ao passo que Amado Cervo centra seu argumento nas discussões do legislativo e da existência de uma embrionária visão protecionista existente no Legislativo que seria favorável a produção manufatureira (Cervo, 1981).

⁶⁴ A diminuição do tráfico ocorreu apenas após a elaboração da lei Eusébio de Queiroz em 1850 (Fausto, 2006).

⁶⁵ Apesar de não ser a decisiva nas tomadas de decisão para a conformação dos elementos que levaram o Brasil à Guerra do Paraguai (Doratioto, 2002; Doratioto e Vidigal 2014), influenciou significativamente as relações brasileiras com seus vizinhos sul-americanos e platinos por todo o século XIX, principalmente ao se considerar as posteriores alianças forjadas entre argentinos e ingleses no final daquele século, em período que o Brasil se aproximava dos Estados Unidos.

dos interesses, em todas as esferas, relacionados às disputas centrais, em detrimento de possíveis interesses dos países detentores de menor poder relativo.

Apesar da hegemonia inglesa ter sido preponderante para o Brasil nesse período, constata-se uma situação de transição de hegemonias, na acepção gramsciana do termo, no sistema internacional no final do século XIX. A força de uma potência continental europeia forte e expansionista não mais era representada pela França nesse momento, mas pela Alemanha. Fortalecida com o seu processo de unificação formalizado em 1870, na esteira das sofisticadas articulações de alianças lideradas por Bismarck, a Alemanha colocava-se como potencial rival da hegemonia inglesa e questionava substancialmente a ordem estabelecida (Dopcke, 2007). O forte crescimento econômico e militar alemão já era percebido com preocupação e como potencial ameaça. O emaranhado de acordos habilmente costurados sob a égide do então chanceler, entretanto, não demonstrava ambições expansionistas naquele primeiro momento, mas já afetava as correlações de poder de praticamente todos os principais países do continente. Reorientação para política mais agressiva ocorreu com o reinado de Guilherme II, que buscou expandir o poder germânico, em fase denominada pela literatura como *Weltpolitik* a partir de 1897.

A saída de Bismarck do poder é interpretada, na literatura, como uma virada decisiva, **um turning point, não só da política externa alemã, mas também das relações internacionais dos Estados europeus.** Contudo, apesar das diferenças fundamentais entre a política continental conservadora de Bismarck e a agressiva *Weltpolitik* da fase guilhemina, **identificam-se elementos marcantes de continuidade entre os dois períodos.**⁶⁶ A deterioração das relações entre Alemanha e Rússia, e, em consequência a superação do isolamento da França tiveram início ainda na época de Bismarck (Dopcke, 2007: 113).

O novo sistema de alianças que se formava tornava as disputas centrais europeias muito mais complexas, em que os interesses de todas as potências estavam em jogo. A Inglaterra, que havia se distanciado de envolvimento direto nas questões continentais na segunda metade do século XIX, atuando de maneira pontual e calculada apenas para manter o equilíbrio europeu, teve que alterar sua postura e sair de seu isolamento esplêndido – *splendid isolation* – no início do século XX. Segundo Arrighi “O mais grave problema subjacente enfrentado pelo regime britânico ainda era a intensidade da competição intercapitalista” (Arrighi, 2005: 277), o que

⁶⁶ Grifo nosso.

não poderia ser tratado com indiferença pelos ingleses. Esse sistema de alianças, denominado de paz armada pela literatura, configurou os alinhamentos e os antagonismos que resultaram em conflito de enormes proporções, convergindo para a Primeira Guerra Mundial.

Com efeito, é importante observar a posição relativa de poder do Brasil nesse cenário. Se por um lado o país estava condicionado a sofrer as determinantes, e praticamente constantes, influências decorrentes das disputas de poder que conformavam o tabuleiro central, por outro uma possível situação de crise de hegemonia favorecia a margem de manobra do governo brasileiro. Os acirramentos entre Inglaterra e Alemanha, incluídos nas alianças entre as potências que se formavam ditariam o tom dos acontecimentos futuros. A leitura dos potenciais conflitos europeus e a percepção do surgimento de uma nova potência americana e talvez de um novo *hegemon* mundial, os Estados Unidos, não passaram despercebidas para parte dos observadores e da chancelaria brasileira. Entre eles, não se pode deixar de explicitar a perspicácia e as ações empreendidas, nesse momento histórico de uma possível inflexão na hegemonia mundial, por parte do governo brasileiro.

Nesse contexto, a literatura aponta que teria havido uma reorientação do principal eixo da política externa brasileira no final do século XIX e no início do século XX, tendo sido promovida e aprofundada, em grande parte, pela gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) à frente do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Ricupero, 2000; Cervo, 2002; Doratioto e Vidigal, 2014). Esse eixo estaria deixando de ter como polo principal a relação externa com os ingleses e passando a se estruturar a partir da relação com os norte-americanos. Essa inflexão na posição do ator que compõe a força mais poderosa na principal disputa mundial por poder é das mais significativas, senão a mais significativa, não apenas por orientar as possibilidades das trajetórias e das políticas que poderiam ser traçadas no âmbito do sistema internacional que estava sendo reestruturado, mas também por vincular as possibilidades e iniciativas da disputa regional sul-americana ao sistema internacional.

A maior ameaça potencial ao Brasil, no início do século XX, não vinha dos Estados Unidos, mas de potências europeias, como França e Inglaterra, como os intentos expansionistas sobre a Amazônia acabavam de ser demonstrados. Rio Branco era pragmático e viu na potência ianque um instrumento para a contenção de eventuais tentativas de intervenção europeia na América do Sul. Como já dito, o mercado norte-americano era o maior importador de café brasileiro e, a partir da década de 1870, as relações políticas entre o Brasil e os EUA foram se tornando crescentemente amistosas. Rio Branco não inventou o movimento de aproximação entre o Brasil e os EUA, mas

reconheceu-o e aprofundou-o, valendo-se dele na defesa dos interesses brasileiros de modo a contrabalançar o poderio político-militar europeu. (Doratioto e Vidigal, 2014: 46)

Essa reorientação de alinhamentos brasileiros recebeu a conhecida denominação cunhada por Bradford Burns de aliança não escrita (Burns, 2003)⁶⁷. Para Ricupero, este seria um dos três pilares que alicerçavam a política externa do período, juntamente com a política territorial e com as relações simétricas, isto é, com os países vizinhos da região. Não cabe aqui pormenorizar todos os aspectos desses eixos, o que já constituiria uma pesquisa em si, mas apenas salientá-los, mesmo que brevemente, o que comporia o denominado paradigma Rio Branco (Ricupero 2000; Lins, 1995) nessa leitura de cenário internacional em que haveria uma possível transição de hegemonia.

Esse teria sido composto pela convergência entre valores e padrões sociais no âmbito das raízes ocidentais das sociedades brasileira e norte-americana, pelo pragmatismo⁶⁸ – em outras palavras, pela busca constante de emprego utilitário dos posicionamentos, em detrimento de ideologizações pré-concebidas e apartadas da concretude dos fatos e das relações de poder – e pelos esforços empreendidos para compatibilizar os interesses dos Estados Unidos e da América Latina. Sobre esse último pilar, todavia, teria havido uma subordinação das relações no subsistema regional ao relacionamento com a potência no âmbito da formulação e da implementação da PEB. Ricupero evidencia esse ponto ao afirmar que teria havido uma subordinação do eixo simétrico ao eixo assimétrico (Ricupero, 1990) na política externa brasileira.

Assim, nota-se que há hierarquizações não apenas impostas pelas potências mais poderosas por meio das disputas do tabuleiro central, mas também há que se considerar como as composições das disputas secundárias ocorrem, já que também são atribuídas diferentes importâncias e valorizações de acordo com as percepções de ganhos e de ameaças por parte dos seus atores, e como ocorreram essas vinculações e valorações efetuadas pelo governo brasileiro no caso do período em tela.

⁶⁷ No original *unwritten alliance*.

⁶⁸ Como alguns exemplos, pode-se citar que durante a gestão Rio Branco, o Brasil reconheceu as ações dos Estados Unidos orientadas pelo Corolário Roosevelt (*Big Stick*) e rejeitou a tentativa de promoção da Doutrina Drago pela Argentina. O Barão justificava esse posicionamento em razão do receio dos ímpetus conquistadores das potências europeias sobre o território sul-americano e brasileiro, como ocorria na África e na Ásia na esteira do imperialismo, buscando escudar a região por meio da Doutrina Monroe, mesmo que esse posicionamento pudesse causar atritos com esse vizinho platino (Doratioto e Vidigal, 2014)

Como explicitado anteriormente, as disputas de poder entre as potências que perfaziam o tabuleiro central levaram a formação de alianças mais rígidas entre os países europeus, que não foram resolvidas por meio de debates e de concessões, mas sim por meio do confronto armado de grandes dimensões. O papel exercido pelos Estados Unidos, potência em ascensão naquele momento, foi proeminente e decisivo naquele contexto de disputas europeias e mundiais, bem como para os cálculos e para as elaborações da Política Externa Brasileira. Nesse sentido, observa-se que as inflexões mais significativas da composição de forças que perfazem as disputas centrais afetam, direta ou indiretamente, a estrutura internacional como um todo.

Para o Brasil, à época, esse rearranjo do poder mundial suscitou reorientação de posicionamento que impulsionou o início da mundialização da política externa brasileira (Garcia, 2006) e a formação dos paradigmas americanista e universalista que se desdobram e que se aplicam até a atualidade. A compreensão e a análise dessa tônica que se configurava é essencial para a avaliação das limitações estruturais, bem como das capacidades e das possibilidades de o país se articular e de cooperar internacionalmente, seja na esfera regional sul-americana, seja na esfera global.

2.3) As guerras mundiais como determinantes sistêmicas para articulação da disputa central de poder: articulações políticas, cooperação internacional e inserção brasileira

O intuito desse item é o de destacar e de analisar com mais vagar a formação e a hierarquização das disputas centrais que se configuravam nos períodos em que houve os maiores confrontos armados diretos, isto é, nos momentos de guerras mundiais, porquanto esses são decisivos para as correlações de poder e para as definições de hierarquias que determinam e influenciam a inserção internacional brasileira, bem como para as possibilidades de articulação e de cooperação internacional de todos os países. Assim o entendimento desse processo é fundamental para os exames das posições relativas brasileiras perante as disputas de poder das principais potências, com destaque para a relação com os Estados Unidos, bem como para as avaliações de como esses processos ocorreram e impactaram a formação e as atividades da disputa secundária da qual o Brasil faz parte.

No que se refere ao momento decisivo da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), esse conflito demonstrava as posições de força na disputa central de poder, que influenciava, direta ou indiretamente, todo os países. Os Estados Unidos, inicialmente, procuraram se manter neutros, assim como essa também foi a postura adotada pelo Brasil no primeiro momento. A América do Sul localizava-se relativamente distante dos principais cenários em que estavam sendo travados os conflitos diretos. A guerra, distante até aquele momento dos países sul-americanos, passou a influenciar mais diretamente não apenas nas ideologias e nos conceitos defendidos, mas em termos materiais concretos⁶⁹. Os conflitos bélicos propriamente ditos, inicialmente vistos como distantes dos países sul-americanos, todavia, passaram paulatinamente a influenciá-los mais diretamente, principalmente em termos materiais, ao afetar os fluxos comerciais e de investimentos (Bueno, 2003, Garcia, 2005).

O reiterado torpedeamento de embarcações brasileiras foi o estopim para o rompimento das relações diplomáticas e comerciais com a Alemanha em um primeiro momento, e para a declaração de guerra em outubro de 1917 (Cervo e Bueno, 2002)⁷⁰. Essa tomada de decisão foi considerada decisiva para a inserção internacional brasileira, pois inauguraria um período de

⁶⁹ A decisão alemã de executar um bloqueio naval à Inglaterra, na qual declarou também a guerra submarina total, afetou diretamente não apenas o tabuleiro central, mas também o Brasil. Apesar da recusa oficial brasileira de atender ao bloqueio imposto unilateralmente pela Alemanha, essa medida não foi suficiente para impedir que navios brasileiros fossem, sucessivas vezes, alvo da marinha de guerra do Eixo.

⁷⁰ A decisão acerca de qual lado do conflito o Brasil deveria apoiar, potências aliadas ou eixo, gerou acalorados debates no país. Percebe-se a diferença de dois grupos principais, cada um defendendo um dos lados (Bueno, 2003).

mundialização das suas relações internacionais, segundo Vargas Garcia, na busca por posição menos coadjuvante no cenário internacional (Garcia, 2006). Vale ressaltar que até 1917 os Estados Unidos também ainda não haviam declarado guerra, permanecia a predominância interna da política de isolamento direto aos conflitos europeus.

O Brasil almejava, além do imediato ganho material de armamentos militares fornecidos pelos Aliados, a perspectiva de participação das negociações de paz a fim de buscar fortalecimento do seu poder e da sua projeção internacional. Esse constitui ponto primordial para a análise, pois a decisão pela declaração de guerra por parte do Brasil também levou em consideração o possível papel que se vislumbrava para o país nos acordos do pós-guerra, considerando a primordialidade desses para a hierarquização das posições no sistema interestatal e para o estabelecimento de posição brasileira dentro da principal disputa de poder internacional.

Destarte, o governo brasileiro esperava obtenção de posição de destaque, não apenas pelos auxílios prestados ao esforço de guerra dos Aliados, apesar de terem sido proporcionalmente reduzidos em comparação à magnitude do conflito, mas também pelo fato de o Brasil ter sido o único país sul-americano a participar diretamente da guerra.

(...) o Brasil enviou 13 oficiais aviadores, que depois de treinados, fizeram parte do 16º Grupo da RAF, uma missão de 100 médicos-cirurgiões à França; um corpo de estudantes e soldados do Exército para guardar o Hospital do Brasil... A contribuição mais expressiva, porém, foi a da formação da Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG). (Cervo e Bueno, 2002: 209)

Nesse sentido, pode-se argumentar que o país buscou ser interlocutor e representante preferencial, talvez até mesmo privilegiado em interpretação baseada na acepção braudeliana do termo, da região sul-americana perante as principais disputas mundiais, o que significaria ser importante ponto de conexão entre a disputa central de poder mundial e a disputa secundária sul-americana. A interligação dessas disputas, assim, teria como um dos fios condutores a PEB, que estaria em posição para vincular e negociar os interesses regionais aos das grandes disputas mundiais. Portanto, em tese, desempenharia a função de amalgamar as convergências regionais e de levá-las ao centro de poder das disputas mundiais, colocando e defendendo em ambas esferas as posições e os temas de maior relevância e interesse para os objetivos brasileiros.

A possibilidade de ocupar essa posição e de exercer essa função, no entanto, não seria facilmente obtida, pois a disputa de poder central é extremamente acirrada. Logo, a década de

1920 foi marcada pelos efeitos derivados do conflito bélico e por nova reconfiguração das articulações entre as principais potências na esteira da conformação da disputa central. A Cooperação Internacional, propriamente dita, não dispunha, até então, de fórum internacional multilateral de relevo para que ações conjuntas pudessem ser discutidas e implementadas, assim era pautada e conduzida formalmente em algumas poucas áreas específicas e mais técnicas. As destruições em massa causadas pela Grande Guerra e a tentativa de criar mecanismos internacionais com o intuito de promover discussões e de equacionar desentendimentos entre os países colocavam-se na ordem do dia. Assuntos sensíveis, como segurança e economia, entre outros, no entanto, ainda encontravam enormes resistências na cessão de parte da soberania pelos países e seriam melhores estruturados em fóruns de negociação apenas na esteira da Segunda Guerra Mundial.

De qualquer maneira, o exame dos acordos e dos tratados, principalmente os firmados após conflitos bélicos de grandes proporções como esse, constitui elemento central e revelador da organização do sistema interestatal nos diversos períodos históricos, porquanto explicita as correlações de poder de cada país, as maneiras como as posições são defendidas, as possíveis alianças e rivalidades, os estabelecimentos de prioridades durante as negociações e as possíveis transições hegemônicas, apontando ascensões ou quedas de atores na escala de poder mundial e regional. Os pontos de convergência e de divergência expressos evidenciam, ademais, as possibilidades de articulação de parcerias políticas, tanto no âmbito bilateral como no multilateral. Esses, portanto, são reveladores de entendimentos que podem se desdobrar em atividades de Cooperação Internacional nas mais variadas áreas. O Tratado de Versalhes (1918) foi emblemático nesse sentido em razão da dimensão do conflito ocorrido e dos termos estipulados em seu texto.

Característica peculiar do tratado referia-se à maneira como a Alemanha foi subjugada pelas demais potências. Diferentemente do que normalmente ocorria até então, principalmente nas negociações do Congresso de Viena (1815) em que a França foi considerada essencial na correlação de poder do tabuleiro central para a reconstrução do sistema interestatal após as guerras napoleônicas, as conversações do pós-Primeira Guerra foram conduzidas pelos Aliados desconsiderando, em grande medida, a importância do poder da Alemanha não apenas para as relações europeias, mas também para o sistema interestatal (Saraiva, 2007; Hobsbawm, 2000; Kissinger, 1999) e, portanto, a relevância do poder germânico na composição da disputa central.

No que se refere às perspectivas dos Aliados em relação às iniciativas de Cooperação Internacional na área de segurança coletiva, havia divergências principalmente sobre as

possibilidades de haver fórum de discussão multilateral e sobre o papel a ser desempenhado pelos Estados Unidos na disputa central, incluindo principalmente a posição desse perante o continente europeu. A visão do presidente norte-americano Woodrow Wilson (1913-1921) sobre o sistema internacional opunha-se à *rationale* europeia, compreendida por ele como orientada pelo equilíbrio de poder e pela implacável lógica da *Realpolitik* propensa a levar os países a conflitos armados, em detrimento de soluções negociadas coletivamente (Kissinger, 1999).

A perspectiva de Wilson, materializada nos seus famosos quatorze pontos, incentivava a Cooperação Internacional, propugnando a criação de uma instituição multilateral formal, na qual os principais países pudessem discutir divergências e dirimir possíveis antagonismos antes que estes resultassem em confrontos bélicos, bem como atuar conjuntamente em temas variados (Nye, 2003). Essa lógica wilsoniana baseava-se na percepção de que os interesses coletivos de manutenção da paz e de desenvolvimento sobrepujavam-se aos interesses nacionais específicos de obtenção e de expansão de poder, entendimento contrário às tradições de pensamentos vinculados às ideias das escolas Realista, Neo-Realista e da perspectiva do Poder Global (Carr, 2001; Morgenthau, 2003; Mearshimer, 2001; Fiori, 2014).

Apesar das ideias defendidas pelo presidente norte-americano, os Estados Unidos não participaram da Liga das Nações em razão da não ratificação do Tratado de Versalhes, no qual a constituição dessa organização internacional fora inserida com um dos pontos a ser cumprido (Seitenfus, 2008). A não aprovação do Congresso norte-americano colocava em xeque essa perspectiva wilsoniana de caráter mais idealista⁷¹. Entretanto, segundo prisma de análise das teorias supramencionadas, essa argumentação oficial idealista de cunho principiológico poderia servir de aparente roupagem, mas não representaria a posição norte-americana fundamentada na perspectiva de preservação da sua autonomia soberana, em busca de poder, para atuar internacionalmente.

Não obstante a ausência dos Estados Unidos, assim como a da Alemanha e a da União Soviética nos primeiros momentos, as negociações acerca da segurança coletiva começaram a ocorrer na Liga das Nações. As posições divergentes entre os países membros tornaram-se a tônica das discussões nesse fórum, em que as diferentes expectativas e estratégias acerca de como proceder para garantir a manutenção da paz evidenciavam o desencontro de posições,

⁷¹ A argumentação oficial norte-americana também se baseava na defesa do princípio da autodeterminação dos povos e no direito à emancipação. Posição principiológica que, de fato, contrastava com a prática das ações perpetradas durante o expansionismo dos Estados Unidos sobre as regiões do Caribe e do Pacífico à época.

sobretudo de Inglaterra e França⁷², com a prevalência dos interesses nacionais e as posições baseadas em cálculos de poder, apontando a dificuldade de se reestruturar a disputa central e, conseqüentemente, de se estabelecer Cooperação Internacional nesse tema, o que afetava todos os demais temas.

O receio francês de uma Alemanha reconstruída e rearmada no centro do continente contrapunha-se à perspectiva inglesa ainda baseada majoritariamente na lógica do balanço de poder, na qual a França e a Alemanha representavam os principais pesos e contrapesos nessa delicada balança continental europeia que compuseram a disputa central durante todo o século XIX. As conversações do pós-guerra foram conduzidas pelos Aliados em reuniões de cúpula, e os termos do tratado foram considerados pelos alemães como uma imposição, um verdadeiro *diktat*, pois determinava uma paz punitiva a ela, que era responsabilizada por praticamente todas as causas e custos da guerra. Isso afetaria a correlação de poder da disputa central e, conseqüentemente, da disputa secundária da qual o Brasil fazia parte.

(...) os líderes ingleses utilizavam as discussões sobre uma aliança francesa como tática para atenuar as pressões francesas contra a Alemanha, e não como contribuição séria à segurança internacional. A França continuou sua tentativa inútil de manter a Alemanha fraca; a Inglaterra procurava arranjos de segurança para tranquilizar os temores franceses, sem incorrer em um compromisso inglês (Kissinger, 1999: 270).

No que se refere especificamente ao Brasil, esse tratado foi favorável em termos materiais⁷³, porém refletiu friamente a real posição de poder do país perante as grandes potências mundiais. A percepção brasileira de ter a possibilidade de ocupar posição de relevo no cenário internacional foi expressa nas intenções projetadas para o arranjo institucional multilateral que estava sendo criado pelas potências. A delegação brasileira na Liga, liderada por Eptácio Pessoa, trabalhava com o propósito de concretizar essas elevadas aspirações do país e de conferir proeminência à posição brasileira (Garcia, 2006; Bueno, 2002).

⁷² A situação de fragilidade da Liga agravou-se com a aproximação entre a Alemanha e a União Soviética em Rapallo (1922), com e as divergências entre os membros sobre como proceder sobre as sensíveis questões da importante área industrial do Ruhr e sobre a estratégica posição da Renânia, considerando uma possível militarização dessa área. A essas dificuldades de articulação de posições comuns, somam-se as posteriores e reiteradas invasões a territórios soberanos, como as efetuadas pelo Japão, pela Itália e, até mesmo, pela Alemanha, que minavam qualquer credibilidade da Liga e evidenciavam sua incapacidade de resolver conflitos por meio do processo decisório coletivo (Garcia, 2006).

⁷³ Definiu a questão em litígio da venda de café do Estado de São Paulo, depositados na Alemanha em período anterior à guerra. Ele também resolveu as questões referentes aos navios que haviam sido confiscados pelo governo brasileiro, em contrapartida ao que foi sendo destruído ao longo da guerra (Bueno, 2003).

O Brasil como participante do esforço de guerra aliado, de fato, logrou obter assento provisório no Conselho da Liga, porém o desvelamento futuro das estratégias das potências e das correlações de poder apontava para função secundária a ser desempenhada pelo país no sistema internacional. As possibilidades de Cooperação Internacional encontravam, claramente, suas limitações. As aspirações brasileiras de fazer parte da disputa central mundial não seriam facilmente aceitas, já que para fazer parte do centro nevrálgico das disputas é necessário ser detentor de significativo poder, não bastando almejar essa posição apenas se calcando em arroubos retóricos. Essa perspectiva de ocupar posição na disputa central internacional foi colocada em xeque quando a Alemanha se candidatou a membro permanente do Conselho. O Brasil exigia status semelhante e levou essa posição às últimas consequências ao exercer seu poder de veto como membro provisório (Garcia, 2006; Cervo e Bueno, 2002).

A situação brasileira, com efeito, tornava-se cada vez mais complicada em decorrência da falta de apoio, por parte das principais potências e dos próprios países sul-americanos, à posição proeminente buscada por meio da suposta demonstração de força com o veto proferido. O mandato do Brasil no Conselho era provisório e estava prestes a expirar, de maneira que o país não mais poderia impedir a inclusão da Alemanha, que se articulava com as demais potências na esteira das negociações mais importantes para a estabilidade continental europeia, em que parte dos entendimentos fronteiriços mais relevantes estavam sendo tratados no âmbito dos Tratados de Locarno (1925). Eles versavam sobre as fronteiras entre Bélgica e Alemanha e entre França e Alemanha e eram, portanto, peça fundamental para as articulações da disputa central, hierarquizando as posições e refletindo as estratégias das potências.

Nesse sentido, os tratados de Locarno representaram ponto de inflexão significativo para a estratégia de projeção internacional brasileira, porquanto evidenciaram claramente as limitações da inserção internacional e da Cooperação Internacional ao se optar por estratégia conflitiva e não confluyente com as estratégias das principais potências. Estes tratados explicitaram de maneira evidente as preferências dos países europeus ao privilegiar a posição alemã dentro da composição de poder da disputa central, mesmo essa tendo sido a potência adversária e derrotada durante a Primeira Guerra, além de ter sido questionadora da superioridade inglesa e agressivamente expansiva em sua política externa desde a última década de século XIX.

Sobre a relevância de Locarno para a estratégia das grandes potências, Vargas Garcia também assevera a importância desse acordo vinculado a um movimento específico de parcela dos países europeus em se articularem com vistas a atenuar as duras cláusulas de Versalhes contra a Alemanha.

Os acordos de Locarno assinalaram a passagem de uma situação de força para um regime contratual, pois até então a Alemanha sofrera as consequências do Tratado de Versalhes, o qual havia assinado constrangida e forçada. Mas, a partir de agora, a Alemanha aderira livremente às suas disposições territoriais, passando, portanto, ‘da paz ditada ao acordo consentido’⁷⁴ (Garcia, 2006: 377).

Destarte, a posição inflexível das principais potências e contrária à brasileira fundamentava-se, essencialmente, na função que esperava ser exercida pela Alemanha no âmbito das estratégias de poder delineadas para o continente europeu, prioritário na reconstrução do mundo no pós-guerra, ao passo que refletia a posição secundária ocupada pelo Brasil nessa correlação de forças, o que restringia a inserção internacional brasileira e as possibilidades de Cooperação Internacional. Descontente com a situação de inferioridade de poder e cioso pela manutenção de posição de prestígio, o presidente brasileiro à época, Arthur Bernardes, sustentou a estratégia de vencer ou não perder, fato que culminou na retirada brasileira da Liga em 1926 (Garcia, 2006; Cervo e Bueno, 2002). A saída do Brasil da Liga foi marcante para a projeção internacional do país, que passou, a partir de então, a atribuir foco a região americana, principalmente ao seu entorno imediato⁷⁵.

A análise da construção da ordem no pós-Primeira Guerra Mundial é emblemática para a análise das possibilidades e dos limites da Cooperação Internacional, bem como para o exame da posição brasileira nas disputas de poder. Observa-se a primazia das posições definidas pela guerra para o estabelecimento das hierarquias das diferentes regiões do globo na dinâmica do sistema interestatal. Evidenciam-se as estratégias das principais potências em privilegiar disputas e em hierarquizar-las de acordo com seus interesses políticos, traçados em consonância com o intuito precípuo de acumulação e de expansão de poder.

A posição brasileira de buscar inserção internacional privilegiada como membro permanente do Conselho da Liga das Nações, dessa maneira, não era prioritária para as principais potências e, sobretudo, não poderia colidir com as articulações que estavam sendo conduzidas para o cenário europeu. Dessa maneira, Brasil representava uma potência associada pela participação na guerra ao lado dos Aliados, porém localizava-se dentro da disputa

⁷⁴ Grifo nosso.

⁷⁵ O Brasil continuou a colaborar com essa instituição multilateral, sobretudo nos conflitos posteriores que envolveram países da região sul-americana, como Bolívia e Paraguai durante a Guerra do Chaco (1932-1935) e Peru e Colômbia na questão fronteira de Letícia (1933-1934), mas não voltou a ter atuação internacional sistêmica mais relevante nesse fórum (Garcia, 2005).

secundária nas estratégias das potências líderes. Ademais, já se começava a vislumbrar a inserção internacional brasileira condicionada à expansão de poder dos Estados Unidos, colocando o país na área de influência dessa potência em ascensão de maneira subordinada.

A despeito da posição secundária ocupada pelo Brasil, a situação da Alemanha na disputa central não ficou resolvida suficientemente para garantir equilíbrio duradouro. A movimentação interna alemã de caráter conservador e radical questionava veementemente a ordem internacional estabelecida e a posição de poder do país, como demonstrado pelas fortes reações às repercussões econômicas e sociais as quais estava enfrentando, que levaram ao nazismo. Não se tem como objetivo aqui, todavia, detalhar os motivos que levaram à Segunda Guerra Mundial (Remond, 2001; Hobsbawn, 2000; Saraiva, 2007), o que se busca é explicitar os principais movimentos das potências mais poderosas no tabuleiro central, determinantes para as articulações políticas e para as Cooperções Internacionais, como realizado para a primeira Grande Guerra, com o intuito de se compreender a influência sistêmica dessa e a posição relativa do Brasil nesse processo.

Os insucessos da concertação multilateral institucionalmente constituída, formalizadas por meio da Liga, demonstravam a dificuldade de concertar posições e de se cooperar para a manutenção desse equilíbrio de poder sem que houvesse a participação de potências importantes ou o engajamento mais decisivo daquelas que fizeram parte dessa instituição. Seria mesmo impensável que instituição multilateral com esse intuito e de escala global pudesse ser bem-sucedida em sua atuação sem a participação do principal poder ascendente. Os Estados Unidos configuravam-se como essenciais para esse objetivo, portanto. Nesse país, no entanto, havia posições mais isolacionistas em relação às disputas europeias e à atuação mais direta nas disputas por poder, o que contrastava com posições em prol do envolvimento, que incluía as ações para articulação política e as iniciativas de Cooperação Internacional, mais direto e ativo nesse sentido.

No que se refere especificamente às finanças, a Inglaterra tentou emplacar novamente a libra como moeda de referência internacional na década de 1930, porém não detinha mais o poder econômico e militar para fazê-lo, não detinha mais os recursos de poder suficientes, portanto. Os Estados Unidos, por sua vez, demonstravam-se reticentes em fazer a dólar ocupar esse papel. Kindleberger ao se debruçar sobre esse período, buscando as causas mais profundas que teriam levado à Crise de 29 e às suas repercussões, em que desvalorizações competitivas eram utilizadas como meio para contornar déficits comerciais externos, afirma que a Inglaterra estaria *unable*, ao passo que os Estados Unidos estariam *unwilling* (Kindleberger, 1986). Não foram criadas, portanto, instituições multilaterais globais com esse propósito de

estabelecimento formal de sistema financeiro com o intuito regular as articulações políticas ou as cooperações internacionais nesse tema durante o período do entreguerras, o que teria sido mais um dos fatores centrais para a ocorrência do conflito mundial seguinte.

A posição brasileira na Segunda Guerra Mundial novamente colocou o país ao lado do esforço de guerra dos Aliados, em que houve apoio político e cooperação. Houve, todavia, um processo de negociação do apoio por parte do governo de Vargas à época conduzido sobretudo com os Estados Unidos e com a Alemanha, cunhado pelo famoso e muitas vezes utilizado conceito de equidistância pragmática (Moura, 1980). Ao negociar com ambos e ao se manter distante do conflito o máximo possível, o governo Vargas buscava fortalecer a sua posição negociadora e angariar ganhos materiais⁷⁶. Apesar de estar no âmbito da região de influência dos Estados Unidos, o crescimento econômico germânico era impressionante e os fluxos comerciais com o Brasil muito significativos, chegando a tornarem-se mesmo o primeiro, no âmbito das facilidades e dos incentivos proporcionados pelos marcos de compensação⁷⁷.

Não obstante, os esforços envidados pelos norte-americanos e as gestões brasileiras de limitar as cooperações com a Alemanha com o acirramento do conflito, o Brasil declara⁷⁸, de fato, guerra à Alemanha e à Itália no segundo semestre de 1942 (Moura, 1980 e 1990)⁷⁹. Destaca-se, ademais, que os Estados Unidos, apesar do suprimento material para os esforços contra o Eixo, também só haviam entrado diretamente no conflito após os ataques japoneses à Pearl Harbour no final de 1941. Assim, a Cooperação Internacional brasileira foi se concentrando nos Estados Unidos desde o início da década de quarenta, em detrimento da Alemanha, com significativos desdobramentos posteriores.

(...) fevereiro/março de 1942 e **os acordos de natureza militar, estratégica e econômica, firmados entre os países, cujos efeitos transcendem ao período em questão**⁸⁰. Os fornecimentos dos Estados Unidos, a elevação do crédito do Brasil e outras formas de cooperação tiveram como

⁷⁶ Como teria ocorrido com o apoio e financiamento para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), peça fundamental para a estratégia de desenvolvimento do governo Vargas. Nesse sentido, Cervo reitera “ O projeto de desenvolvimento nacional passava pela siderurgia, segundo Vargas, assim como a segurança nacional passava pela industrialização, segundo os militares que o assessoravam. A implantação do projeto siderúrgico e o reequipamento das Forças Armadas eram variáveis de uma mesma política” (Cervo, 2002 :262 e 263).

⁷⁷ Como ocorrera na Primeira Guerra, também havia divisões internas no governo e nas principais forças políticas e sociais acerca de qual lado apoiar, porém esse processo não é detalhado e abordado aqui em decorrência do propósito da pesquisa.

⁷⁸ Destaca-se a importância da Conferência dos Chanceleres Americanos no Rio de Janeiro em 1942 para articulação do apoio da região, apesar da resistência Argentina.

⁷⁹ Nota-se que o Brasil declara oficialmente guerra ao Japão apenas em 1945 (Cervo, 2002).

⁸⁰ Grifo nosso.

contrapartida, sobretudo, a venda de material estratégico, principalmente borracha e minerais (Cervo, 2002: 262).

Ressalta-se que a posição brasileira, assim como ocorrera na Grande Guerra, também vislumbrava com isso obter posição de destaque nas negociações e na estruturação do pós-guerra, ou seja, novamente se buscava atuação na principal disputa de poder mundial. Sobre esse ponto, destaca-se que essa atuação direta foi mesmo uma demanda do governo brasileiro, uma exigência que o país fazia aos Estados Unidos e que encontrava resistência na posição dos ingleses.

O Estado-Maior do Exército, em documento de 28 daquele mesmo mês, reconheceu, realisticamente, que a **participação do Brasil no conflito não seria decisiva ou necessária. Afirmou, todavia, que era importante do ponto de vista moral e político a presença brasileira no teatro de operações.** Reconheceu, também, que o Brasil desempenharia, como outras nações, papel secundário e dependente dos Estados Unidos. Com efeito, a participação brasileira no conflito decorreu mais da sua vontade do que por solicitação dos Estados Unidos. **A Grã-Bretanha era contrária mesmo à participação brasileira.** (...) Vargas era também favorável à presença de um contingente de tropas brasileiras combatendo ao lado dos Aliados, do que decorria além do já citado rearmamento, **maior presença do país nas conferências de paz**⁸¹ (Cervo e Bueno, 2002: 264).

Apesar da participação brasileira no conflito mundial, novamente relativamente reduzida em comparação à magnitude do combate mesmo considerando a utilização da base estratégica no Nordeste brasileiro e as atuações da Força Expedicionária Brasileira (FEB) no teatro de operações⁸², a influência nas grandes decisões acerca da estruturação do sistema internacional no pós-guerra foi relativamente diminuta. A estruturação mais significativa ocorrera, de fato, entre as grandes potências, o que não poderia se esperar ser diferente ao comparar as assimetrias de poder em relação aos demais países, mesmo em relação àqueles que fizeram parte do lado vitorioso. Essa fora negociada sobretudo em conferências, como as

⁸¹ Grifo nosso.

⁸² Apesar de a entrada brasileira no conflito ter ocorrido ainda em momento no qual a situação dos Aliados ainda era delicada.

realizadas em Ialta e em Potsdam⁸³, em que se delinearão essas estruturas da disputa central.

Nesse contexto, o sistema da governança econômica e financeira internacional foi estruturado em Breton Woods em três pilares principais, ainda durante os conflitos em 1944, voltados para o equacionamento de problemas relacionados aos balanços de pagamentos, ao financiamento e ao provimento de recursos para a reconstrução de países atingidos pela guerra com vistas a fomentar desenvolvimento de mais longo prazo, e à regulação do comércio internacional, em que o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio⁸⁴, respectivamente, consubstanciavam o intuito de criar mecanismos para institucionalizar os entendimentos acordados, assim como para pautar e para fomentar cooperações internacionais nessas áreas (Helleiner, 1994; Gilpin, 2004; Seitenfus, 2008). A tônica das negociações refletia a forte posição de poder dos Estados Unidos nas três áreas, que se consolidavam como *hegemon*, e estabelecia a predominância do dólar como moeda de referência internacional.

Aspecto que não se pode deixar de notar é o que se refere às quotas-parte do Fundo Monetário, que não refletiam exatamente a importância econômica naquele momento e os fluxos comerciais à época. Caso emblemático nesse sentido é o da União Soviética, como mencionado abaixo por Paulo Roberto de Almeida. Observa-se aqui, novamente, uma sobreposição da política e do poder sobre a economia, em que a estruturação dos arranjos cooperativos e das alianças tendem a espelhar essas situações.

Em síntese, se acertou uma quota para a URSS que **pouca ou nenhuma relação tinha com sua importância no comércio mundial, mas que foi estabelecida como reconhecimento de sua importância política e potencialmente econômica**⁸⁵ (...). Sem embargo, na data limite de 31 de dezembro de 1945, a URSS não ratificou os acordos de Bretton Woods (Almeida, 2006: 222).

Questão essencial para a estruturação da disputa central, aquela que se refere à segurança, por sua vez, teria como fórum de discussão o Conselho de Segurança da instituição

⁸³ Apesar das importâncias mais pontuais das conferências do Cairo e de Teerã em 1943 e a de Dumbarton Oaks em 1945 (Garcia, 2005). Essa última, todavia, representou esforços importantes para as negociações econômicas, financeiras e comerciais na esteira dos entendimentos de Bretton Woods.

⁸⁴ Acordo firmado em razão da não aprovação da Organização Internacional do Comércio (OIC), em que a posição no âmbito parlamentar interno dos Estados Unidos foi determinante, nas tratativas para a assinatura da Carta de Havana de 1948.

⁸⁵ Grifo nosso.

multilateral criada, a Organização das Nações Unidas, portanto, para ocupar o lugar que não foi ocupado adequadamente pela Liga das Nações, contando então com a participação das principais potências, inclusive dos Estados Unidos. Assim, se buscou melhor refletir institucionalmente as posições de poder das grandes potências, em que os assentos permanentes e o poder de veto seriam exclusivos dessas. Para acomodar os demais países menos poderosos de maneira a não os excluir completamente dos processos decisórios nessa área tão crucial e sensível, foram criados os assentos rotativos com poder de voto, mas sem o poder de veto.

Mesmo levando em conta a contribuição do Brasil para os Estados Unidos e para os Aliados de modo geral, a posição relativa de poder é determinante e o país ocuparia um dos assentos provisórios⁸⁶. Por conseguinte, a participação brasileira na estruturação do pós-guerra, assim como ocorrera anteriormente na estruturação após a primeira grande guerra, fora limitada. Constata-se que o apoio político prestado e as cooperações internacionais realizadas não foram suficientes para contornar a variável de poder. Nessa ocasião de estruturação do tabuleiro central, no entanto, o governo brasileiro não pleiteou assento no Conselho de Segurança como pedra angular de seu posicionamento na organização, como fizera na estruturação do tabuleiro central anterior.

Observa-se que nessas décadas críticas para o estabelecimento da principal disputa de poder mundial as possibilidades de cooperação internacional ocorreram em consonância com a lógica de hierarquização de posições e de acumulação de poder. Houve maior possibilidade de margem de manobra para a PEB, todavia, nos momentos em que havia uma eventual alteração nas posições de dominação, em que as grandes potências disputavam a hegemonia mais diretamente em conflitos armados. Nesses momentos em que há possíveis transições de hegemonias, como os que antecederam o primeiro e o segundo conflitos mundiais com a postura contestadora do *status quo* por parte da Alemanha, a posição de negociação brasileira se fortaleceu, com a possibilidade de atuar com maior flexibilidade até determinando momento, até o momento em que se precisou apoiar um dos possíveis *hegemon*s. Verifica-se que esse apoio, por sua vez, foi determinante para conformação dos aliados e dos rivais futuros, como os quais se poderia articular aproximação política ou atividades de cooperação internacional.

Observa-se, portanto, que estas se orientaram pela constante busca da defesa de seus interesses nacionais e priorizaram parcerias e regiões de acordo com suas estratégias de obtenção e de acumulação de poder, em confluência com o que asseveram as teorias Realistas,

⁸⁶ Um dos objetivos recorrentemente perseguidos pela política externa brasileira é o de obtenção de assento permanente, sem, no entanto, obtenção de êxito. Nota-se nessa questão a incontornabilidade do elemento do poder e das disputas acirradas que ocorrem na disputa central.

Neo-Realistas e a Perspectiva do Poder Global. Mesmo havendo tentativa de criação de instituições multilaterais formais para discussão de soluções negociadas e para se cooperar, essas iniciativas demonstraram obedecer a essa lógica. As parcerias internacionais e a modelagem de organizações multilaterais, sobretudo no que se refere às questões de segurança coletiva e às de economia, reflexos mais diretos dos recursos de poder, demonstraram-se circunscritas aos pontos comuns existentes entre as estratégias de inserção internacional concebidas pelo *hegemon* e por seus principais aliados.

2.4) Paradigmas americanista e universalista, aproximações e afastamentos da disputa central de poder e dos Estados Unidos

Inicialmente, cabe ressaltar que a inserção internacional brasileira, já no primeiro momento, ocorreu de maneira subordinada aos interesses externos, voltada ao atendimento das disputas de poder central e dos interesses nacionais do império português, como explicitado nos itens anteriores, perpassando os interesses ingleses e, posteriormente, o início da ascensão e da influência do poder norte-americano no cenário internacional. As disputas de poder que conformaram as guerras mundiais, por sua vez, apontaram para o início da mundialização da política externa brasileira (Garcia, 2006) e delinearão os possíveis países aliados e rivais com os quais se poderiam ter relacionamentos mais densos e, portanto, poderiam resultar em cooperações. De maneira complementar, observa-se que há, ao longo da história brasileira, uma dicotomia relacionada a como ocorre esse possível aproveitamento do espaço estrutural externo existente, envolvendo uma maior ou uma menor aproximação com a potência hegemônica, considerando as relações de poder e as possibilidades de espaço para condução de ações políticas ou cooperativas com outras potências e países na esteira desse relativo afastamento.

Nesse sentido, nota-se que a formação do paradigma americanista marcou momento histórico singular e não pode ser desconsiderado nas análises de PEB desde as últimas décadas do século XIX (Ricupero, 2011; Cervo e Bueno, 2002). Assim, a relação do Brasil com os Estados Unidos é uma das mais significativas, se não a mais significativa, para a construção dos posicionamentos externos do país desde pelo menos a chancelaria Rio Branco. Essa relação é fundamental não apenas para o relacionamento do Brasil com essa potência, mas também para todas as demais relações do Brasil com o mundo. Esse relacionamento bilateral, portanto, exerce influência determinante para as possibilidades e para os limites da cooperação internacional brasileira. Ele está diretamente vinculado às estratégias para obtenção de poder e à maneira como atua o *hegemon*, que, apesar de ser o dominante, demonstra diferentes níveis de poder e de formas do exercício desse poder dentro do espectro desse conceito.

Há, dessa maneira, uma interconexão entre esses diferentes graus de poder e as estratégias de atuação do *hegemon*, considerando aqui a capacidade e o exercício do poder, essenciais para a conformação da margem de manobra externa possível para a inserção internacional brasileira, que varia entre os extremos pautados por uma rigidez quase absoluta no alinhamento de posições com a potência hegemônica, por um lado, e por uma maior

flexibilidade, por outro. Essa margem de manobra, ademais, também se vincula à capacidade de articulação da disputa de poder regional, na qual o país se insere, e ao tratamento conferido a essa dimensão na política externa brasileira, apesar de estruturalmente limitado pelas disputas de poder das grandes potências que perfazem a disputa central.

Essa dicotomia remete ao mencionado paradigma americanista e ao paradigma universalista. Esses paradigmas representam prismas de análise para interpretar a relação mais ampla entre o Brasil e os Estados Unidos, assim como, a partir dessa relação com o *hegemon*, para interpretar as relações entre o Brasil e os demais países de maneira geral, que apesar de suas limitações explicativas, auxilia o olhar do observador. O paradigma americanista espousa que a proximidade com os Estados Unidos é benéfica para o avanço e para a promoção dos interesses brasileiros não apenas na formação e na implementação da agenda internacional, mas que também seria positiva para o desenvolvimento interno do país. Assim, as cooperações internacionais teriam como prioridade as iniciativas com esse parceiro.

Essa proximidade poderia se dar, grosso modo, em duas vertentes distintas. A primeira defende a existência de prioridade conferida a esse relacionamento bilateral, porém de maneira a se manter certa autonomia de cunho mais pragmática. Sob essa lógica, efetuam-se cálculos acerca dos reais benefícios que poderiam ser obtidos por meio dessa aproximação e se adotariam posições externas sem o prévio comprometimento de concordância e de apoio pleno e irrestrito aos Estados Unidos – essa vertente estaria vinculado às ideias propostas pelo paradigma elaborado por Rio Branco. A segunda seria mais ideológica, na qual imperariam conceitos baseados em valores e em afinidades civilizacionais mais intangíveis, de difícil mensuração, portanto, para justificar essa aproximação. Essa aproximação, ademais, seria não apenas subordinada às posições dos Estados Unidos, mas se configuraria como uma espécie de alinhamento automático, como denominando pela literatura recorrentemente, dos posicionamentos externos brasileiros com essa potência dominante.

O paradigma universalista, por sua vez, orienta-se em busca de posicionamento externo favorável a uma maior diversificação de parcerias, em outras palavras, por postura que vise à construção de relações externas mais plurais e universais. O relacionamento com os Estados Unidos, nesse sentido, seria apenas mais um dos relacionamentos externos do país com as grandes potências e, de maneira geral, com os demais países que se tem ou que se procura ter relacionamento bilateral ou multilateral mais denso. As parcerias políticas e as cooperações internacionais tenderiam, portanto, a serem mais diversificadas. Uma das ideias fundamentais desse paradigma estaria fundamentada na percepção de que, ao atuar dessa maneira, o país estaria menos dependente de apenas um ou de alguns poucos aliados políticos e econômicos.

Para tanto, ressalta a importância de se ter maior flexibilidade em relação aos posicionamentos dos Estados Unidos, pois os interesses nacionais desse país não necessariamente estariam em consonância com os interesses nacionais brasileiros, principalmente ao se considerar a assimetria de poder, a enorme gama de temas, as diferentes circunstâncias históricas ao longo das décadas e, sobretudo, a busca de cada país por maximizar seu recursos de poder.

Complementarmente, esses paradigmas estão associados a duas tendências de política externa brasileira, quando se conjuga também a política externa com as políticas econômicas mais propriamente ditas, caracterizadas como liberalismo associado e como nacional-desenvolvimentismo (Jaguaribe, 1958; Lessa, 1983; Bielschowsky, 2000). Segundo a literatura, essas tendências estariam presentes na PEB desde os anos 1930 e seriam excludentes entre si, no entanto, há que se ressaltar que os diversos governos geralmente apresentam matizes, apesar de haver períodos mais extremados, estando mais ou menos vinculados a um dos polos dessas tendências de cunho mais conceitual.

Considerando esses conceitos como ferramentas analíticas, busca-se estilizar e interpretar, brevemente, as ações externas brasileiras em diferentes períodos históricos. Apesar das limitações apresentadas por esses conceitos como prismas de análise de apreender e de explicar a realidade, especialmente considerando as limitações de aplicação universal ao longo dos períodos históricos, eles são úteis na tentativa de traçar análises comparativas em que há elementos comuns e variáveis que podem ser considerados sistematicamente. Busca-se, dessa maneira, examinar a relação brasileira com a principal disputa de poder mundial nesse período histórico em que a posição dos Estados Unidos é dominante, dando sequência às análises das principais influências externas já explicitadas, que abarcaram as influências portuguesas e inglesas.

De qualquer maneira, parte-se da premissa de que as divergências entre interesses nacionais, intrínsecas à própria existência dos estados e à própria lógica de funcionamento do sistema interestatal, segundo as contribuições das correntes Realistas, Neo-Realistas e do Poder Global, apontariam para a necessidade de se ter a possibilidade de divergir do *hegemon* com o intuito de preservar e de promover os próprios interesses nacionais. Esse aspecto, independentemente do grau de autonomia e da flexibilidade de margem de manobra possível em relação a esse país, portanto, seria essencial para a elaboração de projeto de desenvolvimento econômico e social interno em maior consonância com as especificidades e com as demandas endógenas do país.

Por conseguinte, em linhas gerais e de maneira estilizada, efetua-se recorte e análise dos posicionamentos e das orientações externas dos governos brasileiros por meio desses

paradigmas, nos quais estão incluídas as possibilidades e as limitações de parcerias políticas e de cooperações internacionais, apesar das nuances e dos matizes em alguns casos serem mais significativos. Para tanto, no que se refere ao contexto específico de acirramento da principal disputa de poder em movimento de concentração polar, centrada na Europa no primeiro momento, e do incremento de poder dos Estados Unidos, em que se nota deslocamento do centro do poder mundial, examinam-se alguns momentos críticos para a estruturação sistêmica internacional e para a inserção internacional Brasil.

Dessa forma, como o intuito não é o de analisar toda a história da PEB, o que não faria sentido com o propósito da pesquisa, breves contextualizações históricas são tecidas de maneira geral e alguns detalhamentos são realizados em casos específicos. Assim, procura-se constatar e avaliar como ocorreram as possíveis interconexões e enquadramentos impostos pelas ações ocorridas na disputa central de poder à disputa secundária na qual o Brasil faz parte, bem como como foram estruturadas as políticas externas brasileiras perante os Estados Unidos e esses movimentos internacionais estruturais em diferentes períodos, aqueles mais críticos para a estruturação sistêmica e para a inserção internacional brasileira, com enfoque mais detalhado nos mais recentes, em razão do tema da pesquisa em tela quando esse aborda comparativamente a quadra contemporânea.

Nesse sentido, momento significativo nesse processo sistêmico é o de consolidação do poder norte-americano, após o período de transição de hegemonia das primeiras décadas do século XX, marcado sobretudo com o final da Segunda Guerra Mundial. A posição do governo brasileiro nos anos imediatamente subsequentes ao final do conflito mundial demonstrou estar atrelada a do *hegemon* vitorioso. O governo Dutra (1946-1951)⁸⁷ é caracterizado como estando

⁸⁷ Cabe ressaltar, mais especificamente sobre as iniciativas de Cooperação Internacional com os Estados Unidos, que se iniciaram as conversações para a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico ainda durante o governo Dutra, na esteira do discurso do presidente Truman e da menção ao Ponto IV como já explicitado anteriormente. Apesar da oposição sofrida quando da retomada da presidência pelos republicanos com o governo de Eisenhower em 1953 e dos escassos recursos disponibilizados externamente, a comissão teve importante função para a formulação de projetos e para as iniciativas dos governos subsequentes. Segundo Celina de Araújo “os trabalhos da Comissão Mista versaram basicamente sobre as exigências técnicas e legais para que o Brasil formulasse e implementasse projetos prioritários relativos basicamente a energia e transportes. No final, a Comissão acabou aprovando 41 projetos do Plano de Reparcelamento Econômico elaborado pelo governo, para os quais calculava serem necessários cerca de 22 bilhões de cruzeiros, dos quais 14 bilhões seriam financiados em cruzeiros pelos governos federal e estaduais e cerca de 8 bilhões, equivalentes a 387 milhões de dólares, seriam financiados pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou pelo Export-Import Bank (Eximbank). Desse investimento total, 60,6% deveriam ser alocados no setor de transportes, 33,1% no setor de energia elétrica e 6,3% em projetos relativos a indústria, máquinas agrícolas e estocagem de cereais. Para oficializar as sugestões da Comissão Mista, foi criado em 1951 um plano quinquenal de desenvolvimento, e o Congresso autorizou a criação do Fundo de Reparcelamento Econômico. Também como resultado do trabalho da Comissão Mista ficou estabelecido que seria criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), instituição encarregada de financiar e

na dimensão do paradigma americanista, em que o alinhamento automático constituiu a tônica primordial. De maneira sintética e por meio dessa ferramenta de análise, a literatura aponta os governos Café Filho (1954-1955), Castello Branco (1964-1967) e Collor (1990-1992) como também estando no extremo do espectro desse paradigma. Por outro lado, na dimensão do paradigma universalista, estariam as políticas externas dos governos Vargas⁸⁸ e as dos governos sucessivos de Costa e Silva a Sarney (1967-1989), com destaque para a Política Externa Independente (PEI) dos governos Quadros e Goulart (1961- 1964) e para o Pragmatismo Responsável e Ecumênico do governo Geisel (1974-1979)⁸⁹.

Nessa breve sumarização, inclui-se os governos mais contemporâneos de Cardoso (1995-2002), mais vinculados ao primeiro paradigma, apesar de matizes e controvérsias na bibliografia⁹⁰, ao passo que os governos Lula (2003-2010) e os governos Rousseff (2011-2016) estão mais associados ao segundo paradigma. Paulo Roberto de Almeida sumariza a literatura sobre as sínteses historiográficas ao mencionar os trabalhos de Cervo, que abarcaram e consideraram as contribuições de Moniz Bandeira e de Octavio Ianni, sobre essas categorizações mais panorâmicas dos governos.

O historiador Amado Cervo (...) adere igualmente, em recente texto de síntese historiográfica, à dicotomia conceitual praticada, entre outros, por Ianni e Moniz Bandeira. Nesse texto, dirigido a um público especializado, Amado Cervo identifica as ´duas tendências de política externa do Brasil desde os anos trinta´: mutuamente excludentes, por certo, elas seriam, de um lado, o

gerir os recursos para esses projetos captados no Brasil ou no Eximbank e no BIRD, responsáveis pelo financiamento em moeda estrangeira. O BNDE foi criado em 20 de junho de 1952, pela Lei nº 1.628. Durante o governo Vargas, apenas 181 milhões de dólares foram concedidos pelos bancos estrangeiros e nem todos os projetos receberam financiamento. De toda forma, a Comissão Mista e o BNDE ajudaram a introduzir no Brasil uma prática mais racional de gestão e aplicação de recursos públicos em investimentos econômicos e contribuíram para formar uma equipe de técnicos brasileiros aptos a elaborar projetos de desenvolvimento”.

Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/ComissaoMista>.

Acessado em 23 de setembro de 2018.

⁸⁸ Apesar de o segundo governo Vargas estar inserido em contexto de enrijecimento da disputa central da Guerra Fria, período caracterizado pela literatura como sendo o de um pragmatismo impossível (Moura, 1990; Doratioto e Vidigal, 2014), já que a possibilidade de barganha existente durante a ascensão da Alemanha, em uma possível transição de hegemonias, já não mais ocorria naquele momento.

⁸⁹ Esse último teria desenvolvido uma política externa mais ousada (Vizentini, 2004), já que dava continuidade à posição externa em bases econômicas mais favoráveis, provenientes do crescimento ocorrido durante o milagre brasileiro (1968-1973) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), bem como foi favorecido pelo arrefecimento do contexto internacional com a *détente* americano-soviética da década de 1970 (Kissinger 1999; Bielschowsky, 2009). Na política do Pragmatismo Responsável, com diversos aspectos e fatos marcantes, porém não se pode deixar de mencionar o relativo afastamento dos Estados Unidos com o rompimento do acordo militar, que vinha desde o governo Vargas, e com a aproximação e acordo de Cooperação Internacional firmado com a Alemanha Ocidental para a construção de usinas de energia nuclear (Fonseca Junior, 1996; Vizentini, 2004; Cervo e Bueno, 2002).

⁹⁰ Estas são abordadas em seguida.

‘liberalismo associado’, o que teria caracterizado ‘na substância e na prática os governos malogrados de Dutra (1946-1951) e Castello Branco (1964-1967) e o bem-sucedido governo de Kubitschek (1956-1960)’, e, de outro, o ‘nacional-desenvolvimentismo’, que teve suas origens com o primeiro governo Vargas e cujos ‘desdobramentos’ são perceptíveis com o segundo governo Vargas (1950-1954), a chamada política externa independente do período Jânio-Jango (1961-1964) e os governos sucessivos de Costa e Silva a Sarney (1967-1989), inclusive. O governo Collor para o historiador da política externa brasileira parece ter ‘ressuscitado de um modelo jogado no limbo político há vinte e dois anos⁹¹’ (Almeida, 2006: 211 e 212).

Com o intuito de não se perder de vista essa abordagem mais sistêmica, facilitada pelas sínteses historiográficas mencionadas, detalha-se brevemente apenas alguns dos elementos principais que perfizeram a relação do Brasil com os Estados Unidos nos últimos governos. O propósito primordial é o de verificar como foi o posicionamento brasileiro diante do *hegemon* nos últimos anos e como esse posicionamento foi sendo conjugado, ou até mesmo possivelmente contrastado, pelas articulações políticas no âmbito Sul-Sul, destacando-se também a esfera da disputa de poder regional. Assim, essa leitura continua dar enfoque ao exame da disputa central e da secundária sul-americana, da qual o Brasil faz parte, e dos paradigmas explicitados.

No que tange especificamente ao governo Sarney (1985-1990), destaca-se certo afastamento bilateral dos Estados Unidos e da disputa central na escalada da Guerra Fria, período também denominado de Segunda Guerra Fria com o governo Reagan (1981-1989), em que pesaram os temas comerciais, com a lei de informática e a de patentes, nas quais as disputas estavam sob a ameaça das medidas retaliatórias dos Estados Unidos por meio da conhecida Seção 301 do *American Trade Act* (Vigevani, 1995; Cervo, 2008). Esse arrefecimento do relacionamento sofreu ainda mais com a declaração da moratória da dívida externa em 1987, na qual o Brasil praticamente se afastava dos fluxos de crédito e de financiamentos internacionais (Gremaud, 1997; Bielschowsky, 2000), apesar do processo de redemocratização.

A iniciativa de encontrar solução política e negociada para a delicada situação da América Central resultou na criação e na participação brasileira do Grupo de Apoio à Contadora, que se desdobrou no Grupo do Rio. Aspecto significativo dessa iniciativa de articulação política é que foi o primeiro fórum político de concertação latino-americano sem

⁹¹ Texto original de Cervo data de 1990, então o autor se referia ao período do final da década de 1960.

que houvesse a presença norte-americana, o que demonstra iniciativa para articulação da região (Seixas Corrêa, 2006), isto é, na dimensão da disputa de poder regional, em momento de tentativa de menor atrelamento ao *hegemon*. Com esse intuito de adensamento das iniciativas regionais por parte da PEB, salientam-se os entendimentos com o governo Alfonsín e a Declaração de Iguazu (1985) como uma das iniciativas emblemáticas do processo de aproximação com a Argentina⁹² e, portanto, do arrefecimento da disputa regional mais direta entre Brasil e Argentina, em que se vislumbravam ganhos a serem obtidos por meio da atuação cooperativa conjunta, no âmbito de movimento em prol do processo de integração regional.

Durante o governo Collor (1990-1992), as relações bilaterais com o *hegemon* foram mais próximas e houve a tentativa de vinculação, mesmo que subordinada, das iniciativas brasileiras ao que os Estados Unidos estavam propondo em termos políticos e econômicos no cenário internacional. Em razão dos alinhamentos traçados por esse governo brasileiro, mais atrelados, portanto, ao paradigma americanista e à ideia de liberalismo associado da PEB, houve significativa adesão das ideias neoliberais para a economia. De maneira complementar, os Estados Unidos propunham a formação de uma ampla área de livre comércio no continente.

O tema era colocado pelo governo Bush sênior (1989-1993) por meio da iniciativa da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em que os Estados Unidos apontavam a possível facilitação para acesso a recursos financeiros para investimentos, tentando atrair apoios políticos na esteira dos equacionamentos da crise da dívida externa. Por outro lado, apesar de estar negociando nessa frente, setores do governo brasileiro, como setores do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Desenvolvimento, eram mais favoráveis a uma integração regional sul-americana, dentro da ideia de regionalismo aberto (Guilhon Albuquerque, 2006), em que houvesse uma maior aproximação com os países vizinhos e o estabelecimento de fórum de concertação política regional sem a participação dos Estados Unidos, como ocorrera no Grupo do Rio. Destacam-se, nesse sentido, as iniciativas para formalização do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991.

Nota-se nesse ponto, portanto, a tentativa de melhor articulação e de formação mais institucionalizada das concertações no âmbito regional, que remetiam ao processo de aproximação entre Brasil e Argentina do final da década de setenta e do arrefecimento das disputas mais diretas de poder entre eles. Pode-se argumentar que essa articulação era

⁹² Importante *aggiornamento* das rivalidades com esse país vizinho começou a ocorrer ainda durante os regimes militares, com destaque para a diplomacia das cataratas, que conseguiu equacionar por meio do Acordo Tripartite (1979) a situação das usinas de Itaipu e de Corpus (Souto Maior, 2006; Cervo, 2008).

vislumbrada como positiva pelos governos desses países, iniciada ainda sob regimes arbitrários, baseados na perspectiva de ganhos que essa atuação conjunta poderia proporcionar, à luz das teorias de Relações Internacionais explicitadas anteriormente. Apesar dessa dimensão regional, que remontava a processo iniciado anteriormente, a literatura aponta o governo Collor como sendo atrelado aos Estados Unidos de maneira deletéria, nos termos da ideia de alinhamento automático, pois subordinava o interesse nacional brasileiro aos interesses do *hegemon* (Guilhon Albuquerque, 2006; Cervo, 2008). Portanto, para Vizontini, o governo Collor é caracterizado como,

Esse período é notadamente marcado por um processo de liberalização da economia brasileira, de retomada das relações subordinadas com os Estados Unidos e de abertura às proposições do FMI. A política de comércio exterior refletia a tensão entre modernização e retrocesso. A visão de Collor era uma volta ao século XIX, com medidas ultraliberais que não foram praticadas de maneira ortodoxa nem mesmo nos países centrais do capitalismo (Vizontini, 2003: 81).

Durante o governo Itamar Franco (1992-1994) há inflexão desse posicionamento de alinhamento mais automático com os Estados Unidos e de medidas econômicas mais liberais que pautaram o governo Collor. A associação direta de posicionamento com o *hegemon* não era vista como benéfica em si, pois não se entendia essa como sendo uma forma positiva de inserção internacional e de se buscar maior vinculação à disputa central de poder. Apesar desse posicionamento, não se pode deixar de lado as restrições externas que o país continuava a enfrentar.

Internamente, a reestruturação da economia brasileira fazia-se premente e começavam a ser delineadas as bases para a consecução do Plano Real (Giambiagi, 2005; Gremaud, 1997). Apesar dessas tentativas mais vinculadas ao paradigma universalista, as restrições existentes limitavam as possibilidades de agir de maneira contrária às transformações mais estruturais que ocorriam no sistema capitalista global, em contexto das interpretações que se faziam acerca do papel a ser exercido no sistema internacional pelo *hegemon* vitorioso com o final do conflito bipolar. A despeito desse cenário, é marcante nesse governo o lançamento da ideia da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). Assim, procurava-se formular projeto alternativo e fortalecer a posição brasileira, dentro da perspectiva de incremento da posição sul-americana em relação ao *hegemon* e à disputa central de poder, representada pela ideia de projeto da ALCA esposada pelos Estados Unidos. Nesse sentido, também foi marcante a ideia

de Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), lançada e defendida sobretudo pelo governo venezuelano à época.

Observa-se, aqui, importante contraponto em relação ao projeto do *hegemon* e da sua projeção pelo continente americano demonstrado por meio da capacidade de articulação das posições regionais, em que há crescente adensamento da institucionalização dos entendimentos, mesmo considerando as disputas regionais de poder. Ademais, também se pode argumentar que houve nesse processo tentativa de articulação contra-hegemônica na esfera do subsistema regional, em momento anterior ao adensamento mais substancial e institucionalizado do Brasil com os países do Sul Global, como ocorreria posteriormente sobretudo na primeira década do século XX, como atestado, por exemplo, pela criação do IBAS e do BRICS.

Durante os governos Cardoso (1995-2002) retomaram-se, no âmbito econômico e comercial, alguns elementos dos governos anteriores, em consonância com os preceitos mais associados à tradição liberal de política externa, como as ações empreendidas para abertura econômica e privatizações. Esse governo também retomava, em certa medida, a ideia de levar o Brasil à condição de país desenvolvido por meio da modernização e da inserção competitiva na economia internacional com a promoção dessas liberalizações, coadunando-se com alguns elementos econômicos do governo Collor (Giambiagi, 2005; Gremaud, 1997).

Não obstante, nota-se que o governo Cardoso suscita interpretações díspares na literatura, em alguns aspectos, quanto à continuidade de paradigmas e de parcerias nas relações externas. Cervo faz leitura crítica sobre o período caracterizando-o como consolidador do modelo baseado no ideal neoliberal iniciado pelo governo Collor,

O Estado neoliberal, cujo modelo implantou-se no Brasil durante o governo de Collor de Melo, entre 1990 e 1992, e consolidou-se com o de Fernando Henrique Cardoso, durante seus dois mandatos (1994-2002), não significou uma adoção dos parâmetros da globalização pela via da interdependência (...). No Brasil, em razão da abertura econômica indiscriminada e, longe do equilíbrio interno-externo, aprofundaram-se dependências estruturais com relação ao exterior de modo a fazer prevalecer sobre o interesse nacional os interesses carregados pelas forças transnacionais da globalização (...). Com efeito, sob o aspecto político, o Estado normal revelou-se subserviente ao sacrificar a autonomia da política exterior e erigir o chamado Consenso de Washington (Cervo, 2008: 52).

Altemani, todavia, posiciona-se de maneira mais positiva em relação ao período, pois esse teria retomado os princípios do paradigma universalista nos últimos anos de governo. Assim, esse autor busca relativizar a aproximação com o *hegemon* nesse período, argumentando em linha mais vinculada ao paradigma universalista.

Em primeiro lugar, pautaremos pela perspectiva de que abertura de mercado, correspondendo à limitação de medidas protecionistas, não necessariamente representa uma mudança (automática ou não) nas diretrizes que até então vinham dando base à definição da política externa brasileira (...). Em segundo lugar iremos apresentar a perspectiva de que, apesar de forte inflexão no Governo Collor e uma ligeira tendência no início do Governo Fernando Henrique, serão mantidas as diretrizes básicas da política externa em vigência desde Jânio Quadros (...). Em linhas bem genéricas, vai-se ponderar que Collor teve a intenção de alterar radicalmente os fundamentos da política externa brasileira, retomando uma perspectiva de aliança especial com os Estados Unidos (...). E que, de Itamar a Lula, foram retomadas as diretrizes básicas de autonomia e universalização, mantendo-se esse objetivo de universalização ou de diversificação de parcerias como uma constância na definição da política externa (Altemani, 2005: 230).

Para fundamentar seu ponto, ademais, o autor ressalta que iniciativas, articulações políticas e resultados significativos ocorreram durante a gestão Cardoso sem necessariamente estarem atrelados aos ditames dos Estados Unidos, citando como exemplos o Acordo Quadro firmado entre Mercosul e União Europeia, as negociações de cunho político e econômico com a região da Ásia do Leste, que futuramente iriam se materializar no Fórum de Cooperação América Latina e Ásia do Leste (FOCALAL), e o Acordo Quadro de Livre Comércio com a África do Sul (Altemani, 2005: 254).

No que se refere à esfera regional, nota-se que houve adensamento das articulações para dar seguimento às iniciativas atreladas ao MERCOSUL, em que se constatam não apenas iniciativas políticas, mas significativo crescimento do comércio intrabloco até o ano de 1999. Com a maxidesvalorização da moeda brasileira, em razão da incapacidade de se manter a estratégia da âncora cambial para sustentação do Plano Real, houve substancial queda desse fluxo comercial, o que gerou críticas dos países vizinhos, mormente da Argentina (Giambiagi, 2005; Guilhon Albuquerque, 2006). O maior adensamento da dimensão regional seria retomado pelo governo seguinte, com iniciativas de articulação que se somavam a do MERCOSUL.

Os governos Lula (2003–2011) caracterizaram-se como mais vinculados ao paradigma universalista e à tendência nacional-desenvolvimentista de política externa. Observa-se que se incrementaram as iniciativas de aproximação e de cooperação não apenas como as articulações para adensamento da dimensão regional, mas também para aproximação política e para realização de cooperações internacionais com os países do Sul Global de maneira mais abrangente. Entre essas iniciativas, é notável o fortalecimento da política externa brasileira em relação ao continente africano⁹³, o que não deixa de ser um marco de retomada da política que havia sido empreendida mais consistentemente durante o Pragmatismo Responsável para esse continente.

Percebe-se, por conseguinte, arrefecimento do paradigma americanista. Observa-se significativo crescimento das iniciativas voltadas para os países não desenvolvidos, representando maior universalização das relações internacionais e do modelo de desenvolvimento menos vinculado aos preceitos neoliberais, como já havia sido sinalizado pelo próprio discurso de posse do Presidente Lula perante o Congresso Nacional (MRE, 2007:20). As críticas realizadas ao projeto da ALCA marcam esse posicionamento de certo afastamento do *hegemon*. Nesse sentido, também há que se salientar o importante papel exercido pelo MERCOSUL para dirimir essa tentativa de maior institucionalização e projeção dos Estados Unidos sobre a região, sobretudo ao expandir o escopo temático e territorial de atuação (Sarti, 2014).

De maneira pragmática, todavia, esse movimento de maior foco na vertente Sul-Sul não era considerado como excludente da existência de relações profícuas, baseada nos pontos em que havia convergência de interesses, na relação com o *hegemon* e com as grandes potências desenvolvidas a fim de não restringir as possibilidades de articulação política e de cooperação internacional, como era reiteradamente afirmado pelo então chanceler Celso Amorim, que cunhou sua gestão como sendo Ativa e Altiva. O chanceler, ademais, reforçava o princípio e a participação brasileira calcada na ideia de não-indiferença para fundamentar essa busca por expansão dos parceiros e da atuação externa. O que se ressalta, entretanto, é a assimetria de poder existente em relação ao *hegemon* e o pano de fundo estrutural que limitavam esse posicionamento mais flexível por parte do governo brasileiro. Aqui se observa que as aproximações com países do Sul Global dotados de significativos recursos de poder, com

⁹³ A partir de 2003 o Brasil abriu ou reabriu embaixada em mais de uma dezena de países africanos, como: Benin, Botsuana, Burkina Faso, Camarões, Etiópia, Guiné (Conacri), Guiné Equatorial, Mali, Mauritânia, República Democrática do Congo, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Sudão, Tanzânia, Togo e Zâmbia.

destaque para as iniciativas articuladas com a China, proporcionavam maior capacidade de barganha e de projeção da posição brasileira.

No âmbito multilateral, algumas iniciativas merecem especial relevo. A articulação do G-20 na Organização Mundial do Comércio, criado em 2003, procurou dar mais peso à posição dos países em desenvolvimento e atribuir ao Brasil papel protagonista nas discussões sobre comércio, assim como a retomada e expansão da importância atribuída ao G-20 Financeiro, criado ainda no final da década de noventa em razão das crises asiáticas daquele período, no contexto da crise financeira iniciada em 2008. Outras iniciativas importantes foram o Fórum IBAS, também de 2003 (MRE, 2007: 67), e o BRICS, que teve sua primeira cúpula oficial em 2009. No âmbito regional, além do MERCOSUL, destaca-se a criação da União de Nações Sul-Americanas, ideia orientadora anteriormente formulada como Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), firmada em 2008 (MRE, 2007: 62).

Durante os governos Rousseff (2011-2016), observa-se a manutenção das linhas gerais orientadoras da política externa do governo anterior, vinculada ao paradigma universalista, portanto. Nota-se, entretanto, redução da prioridade e da intensidade conferidas à atuação internacional brasileira como um todo. As articulações políticas e a cooperação internacional no eixo mais horizontal, a despeito de variações na sua abrangência e na sua densidade, permaneceram como pilar importante da política externa brasileira. De maneira análoga às afirmações de Amorim sobre os governos Lula, o chanceler Patriota à época reiterava a ideia de não haver exclusão entre a permanência do enfoque atribuído ao paradigma universalista e a manutenção de positivas relações externas com o *hegemon* e com os polos tradicionais de poder, como denominava os países desenvolvidos mais proeminentes. Apesar dessa retórica, há algumas indicações acerca das especificidades desse governo, mesmo que as análises sejam recentes e pouco distanciadas temporalmente do período. Com efeito, acerca das possíveis continuidades e diferenças em relação aos governos Lula, Cornetet busca elementos para distingui-las,

Os fatores de continuidade consistiram na inexistência de novas demandas burocráticas (*bureocrat advocacy*) e na incoerência de reestruturação doméstica. Sobre a continuidade na burocracia, diversos nomes foram mantidos em pastas importantes, como Amorim, Garcia e Guimarães, entre outros. (...). Sobre a reestruturação doméstica, acreditamos que não tenha havido tempo hábil, de um governo para o outro, para grandes mudanças nas forças políticas que influenciam na política estatal. Além do tempo reduzido, o mesmo partido esteve no poder, com alianças governamentais não tão diversas. (...). Dentre os fatores de

mudança, verifica-se a diferença entre os perfis dos líderes Lula e Dilma. A tomada de decisão de líderes é influenciada, segundo Laura Neack (2008, p. 50), por “suas características pessoais, incluindo passado social e educacional, experiências anteriores, ambições e visão de mundo”. As trajetórias diversas de Lula e de Dilma podem imprimir à política externa marcas próprias. Enquanto Lula consolidou-se como líder político a partir de seu carisma, Dilma destacou-se na administração pública por sua capacidade técnica e gestora, tendo se candidatado apenas em 2010. Essas e outras diferenças entre os dois presidentes parecem consistir no principal fator a influenciar a contensão da política externa atual (Cornetet, 2014: 142).

Com o impedimento de Rousseff em agosto de 2016, houve o alçamento à presidência da república de grupo político e de coligação de forças favoráveis ao paradigma americanista. Assim, observa-se um *aggiornamento* da política externa com vistas ao fortalecimento das articulações políticas mais próximas ao *hegemon*, às posições propostas e defendidas pelos Estados Unidos de maneira geral, portanto. No que tange à economia, essa posição está mais associada às concepções defendidas pelas correntes neoliberais, na dimensão do liberalismo associado. Colocam-se em xeque, por conseguinte, as articulações que foram conduzidas mais fortemente com os países do Sul Global desde pelo menos o início do século XXI. As cooperações internacionais na vertente Sul-Sul, conseqüentemente, sofreram arrefecimento.

De maneira análoga, as iniciativas de articulação no âmbito regional também sofreram inflexão. Essa volta da tendência de ocorrer alinhamento automático com os Estados Unidos acontecia em detrimento da ideia de fomentar o aprofundamento do projeto de integração regional como estratégia de inserção internacional a ser seguida, dentro do entendimento de que esse era favorável à obtenção de ganhos compartilhados com os países vizinhos e benéfica ao fortalecimento da posição externa brasileira. Observa-se, portanto, que não se buscava coordenar as disputas regionais de poder à principal disputa de poder mundial.

Assim, buscou-se com essa breve contextualização panorâmica jogar luz sobre alguns elementos mais significativos das políticas externas dos últimos governos brasileiros a fim de compreender como foi sendo estruturada a posição do país, ao longo de diferentes períodos, em relação ao *hegemon* e ao subsistema regional, isto é, em relação à principal disputa de poder mundial e à disputa secundária regional. As relações brasileiras com os países do Sul Global e as cooperações internacionais no eixo Sul-Sul, que incluem as Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento, estão diretamente associadas a essas dinâmicas. Apesar de não serem necessariamente excludentes, como os referidos chanceleres reiteradamente afirmavam, essas demonstram ser, ao menos, concorrentes do ponto de vista da limitação dos recursos político-

diplomáticos e materiais disponíveis caso as sinergias buscadas por meio da interconexão mais coordenada da disputa de poder regional e da principal disputa de poder mundial não ocorram.

Para dar seguimento a essas análises, ressaltam-se não apenas as articulações da política externa brasileira ocorridas entre o início do século XXI e o ano de 2016, considerando as iniciativas promovidas por países do Sul Global, mas também se coloca em foco a formulação de instituições financeiras alternativas para lhes dar expressão concreta, em que se detalham as selecionadas para exame com mais vagar nessa pesquisa. Nesse período, não há como se deixar em segundo plano a significativa ascensão chinesa e o potencial contraste que esse acúmulo de poder representa para a posição hegemônica dos Estados Unidos no âmbito global. Essa configuração de possível novo período de transição de hegemônias, apesar das características específicas da ascensão chinesa, é considerada como elemento determinante para a conformação da principal disputa de poder global e, conseqüentemente, para as disputas secundárias de poder, impactando as possibilidades e os limites da inserção internacional brasileira. Fundamentada nessa relação estrutural, possível leitura de articulação de movimento contra-hegemônico com vistas a promover maior desconcentração de poder mundial, costurado nos últimos anos entre os países do Sul Global, é analisada em maior detalhe.

CAPÍTULO 3 – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONCEITUAÇÕES, EVOLUÇÃO HISTÓRICA, DIMENSÕES POLÍTICAS E IMPORTÂNCIA DO ÂMBITO MULTILATERAL

3.1) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: breve evolução conceitual e histórica como campo de conhecimento da Cooperação Internacional, movimento para desconcentração de poder mundial e o Brasil

Entre as motivações centrais para a cooperação entre os países do Sul Global, entre as quais também se inserem os incentivos da PEB em perspectiva mais sistêmica, constata-se ao longo da história a estratégia de fortalecer posições perante o *hegemon*, de maneira mais específica, e de fortalecer posições perante o conjunto dos países desenvolvidos, de modo mais abrangente. O movimento de aproximação entre países emergentes⁹⁴, não obstante as particularidades de cada país e das regiões em que estão localizados, expressa principalmente as tentativas de articular interesses políticos e econômicos e de contrabalançar a posição da potência hegemônica e/ou das potências dominantes. A constituição de arranjos formais ou informais busca organizar as discussões acerca de temas de interesses convergentes e, além de aumentar o poder de negociação destes ao atuarem em bloco, incentivar o incremento de articulação de iniciativas entre esses países, em que há menor assimetria de poder relativo.

Inicialmente, cabe destacar definição acerca do conceito de Sul Global. Apesar de não apreender a universalidade das diferenças e das localizações geográficas dos países aos quais usualmente se faz referência no emprego desse termo, já que o cerne dessa categorização é mais política do que geográfica, o termo é recorrente nos textos. Esse, além de ser reiteradamente utilizado pela literatura que versa sobre o tema, também tem validade explicativa que não pode ser desconsiderada. Acerca dessa conceituação, Pino a evidencia de maneira sucinta,

⁹⁴ Há definições variadas desse termo, em que se buscam apreender critérios que possam caracterizar determinado grupo de países por meio dessa denominação. Ademais, essa denominação é preterida por alguns países em razão da preferência pelo termo “países em desenvolvimento” ao ampliar as possibilidades de recebimento de cooperação de países desenvolvidos (Souza, 2014). De qualquer maneira, o uso do termo nessa pesquisa refere-se à conceituação política mais abrangente acerca dos países que compõem o Sul Global por meio do termo geral não desenvolvido, como explicitado no primeiro capítulo, não obstante as singularidades de cada um deles e as assimetrias de poder existentes.

o termo ‘Sul Global’ é designação simbólica para denominar uma ampla gama de nações em desenvolvimento, com diversificadas histórias, origens e tradições, e com múltiplos enfoques no que se refere ao poder, à cultura, ou à identidade⁹⁵. O rótulo tem substituído e atualizado progressivamente a qualificação do “terceiro mundo”, na qual foram catalogados muitos países em desenvolvimento ao conquistar sua independência e inaugurar uma ordem internacional pós-colonial (Pino, 2014: 57).

A Cooperação Internacional mais tradicional e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foram, historicamente, pautadas pelos países desenvolvidos e constituídas dentro da lógica da interação Norte-Sul. Observa-se a inexistência de consenso acerca da definição conceitual da CID, já que a literatura que versa sobre o tema apresenta áreas difusas que a comporiam. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento engloba a Cooperação Financeira, a Cooperação Técnica Internacional e a Assistência Humanitária, como já explicitado, segundo definição de Puente e de Lechini (Puente, 2000; Lechini, 2010). Há autores, por outro lado, que destacam a existência de uma maior extensão temática da CID, pormenorizando e incluindo, por exemplo, as áreas culturais e as educacionais como específicas e pertencentes ao conceito (Milani, 2014)⁹⁶.

Como explicitado mais pormenorizadamente no próximo item desse capítulo, o próprio conceito de desenvolvimento não é consensual na literatura, que se diferencia de acordo com os elementos privilegiados, nos quais as diferentes premissas e entendimentos acerca dos diagnósticos, dos meios e dos fins são preponderantes para as conceituações elaboradas em determinados períodos históricos e de acordo com as diferentes perspectivas dos formuladores. No âmbito mais específico das Nações Unidas, considerando sua dinâmica institucional mais universal para o tema, apesar dos debates instados pelos países não desenvolvidos e das contribuições mais densas da CEPAL a partir de 1949, as discussões constituíram-se em termos mais técnicos, em que indicadores foram sendo criados com o intuito de melhor mensurar as assimetrias entre os países, mais centrados na economia inicialmente e já inseridos, certamente, nos debates da segunda metade da década de 1940 e da década de 1950.

Constata-se, todavia, tendência de ampliação dos elementos que comporiam o conceito de desenvolvimento e os meios para mensurá-lo à época, o que alterou o seu significado e a

⁹⁵ Grifo nosso.

⁹⁶ O autor também explicita os temas inseridos na agenda da CID já no primeiro momento, como ajuda alimentar, infraestrutura e desenvolvimento agrícola. (Milani, 2014: 35).

sua capacidade explicativa ao longo das últimas décadas. Inicialmente, este expressava e confundia-se com o termo crescimento econômico. Privilegiavam-se, então, fatores estritamente econômicos, como incremento do Produto Interno Bruto (PIB) e da renda *per capita* como determinantes para sua definição conceitual, fato que restringia seu poder explicativo e não evidenciava os processos históricos – considerando os aspectos políticos, sociais, geográficos e culturais – pelos quais os países desenvolvidos passaram até chegarem a essa condição.

Essa abordagem para estabelecimento de indicadores mensuráveis sofreu modificações e foram sendo incorporados fatores não apenas estritamente econômicos, mas mais vinculados à qualidade de vida das populações, que engloba questões como as educacionais, de saúde e de expectativa de vida. Nesse sentido, enfatiza-se a importância da criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na década de 1990 como marco na evolução do que esse conceito buscava exprimir.

O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano (PNUD)⁹⁷.

A evolução conotativa desse conceito indica tendência cada vez mais inclusiva e diversificada, em que novos elementos vão sendo crescentemente adicionados. Malgrado o conceito de IDH não ter considerado variáveis diretamente vinculadas ao meio ambiente e à participação política das populações, esses aspectos foram posteriormente discutidos e incluídos em definição da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU)⁹⁸. De maneira complementar, formulou-se o índice *Inequality-adjusted Human Development* (IHDI), contando novamente com as contribuições do economista paquistanês Mahbub ul Haq,

⁹⁷Definição do PNUD disponível no sítio eletrônico. Acessada em 30/05/2016. http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH

⁹⁸ Como consta explicitamente no documento “Agenda para o Desenvolvimento”. Acessado em 30/05/2016. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/48/935

que incluía no seu cálculo variáveis para mensurar também as desigualdades entre as populações.⁹⁹

No que se refere especificamente à CID, conquanto não haja consenso na literatura acerca da definição conceitual, como explicitado anteriormente, historicamente, no entanto, há marco temporal mais bem definido para o início mais estruturalmente estabelecido desse tipo de relacionamento entre os países. Essa conceituação surgiu, de maneira mais estruturada, na esteira da Segunda Guerra Mundial e na execução do Plano Marshall. Momento no qual se buscou instituir arcabouço internacional com o intuito de criar instrumentos multilaterais para que houvesse fóruns de discussão de questões relativas à governança internacional, consubstanciados de maneira primordial nas instituições de Bretton Woods e na Organização das Nações Unidas, tendo em vista os insucessos resultantes, em grande parte, da fragilidade institucional da Liga das Nações, como já detalhado, que marcou o período do entreguerras mundiais¹⁰⁰ (Seintefus, 2008).

(...) a institucionalização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, por meio da emergência de normas, discursos, práticas, agendas de comportamento de atores definidos de maneira mais organizada, regular e previsível, iniciou-se no final da Segunda Guerra Mundial. O que havia sido, até então, um conjunto de experiências temporárias, movidas por interesses políticos, diplomáticos ou humanitários, passou a constituir uma norma e um modo de atuação dos Estados nas relações internacionais (Milani, 2014: 33).

Inicialmente, o termo expressava, mormente, a visão dos países do Norte sobre Cooperação Internacional, preponderância essa que refletia a correlação de poder existente à época e que foi objeto de questionamentos posteriores por parte dos países não desenvolvidos. No âmbito dessa evolução conceitual, observa-se que o termo “assistência”¹⁰¹ cedeu lugar ao termo “cooperação” em 1959, pela própria definição da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Definido em sua acepção mais técnica pela AGNU, em 1948, como,

⁹⁹ Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2016. Disponível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf. Acessado em 04 de maio de 2018.

¹⁰⁰ Apesar da atuação ter ocorrido no período entreguerras, a Liga ou Sociedade das Nações só foi oficialmente destituída em 1946.

¹⁰¹ Agência Brasileira de Cooperação, disponível em <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>. Acessado em 25/05/2016.

(...) transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos por meio da execução de projetos a serem desenvolvidos entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas (Agência Brasileira de Cooperação, 2016: 01).

O termo inicialmente empregado havia sido criticado pelos países mais pobres por ser evitado de conotação um tanto paternalista, dotada de certo tom altruísta na atitude dos países desenvolvidos de assistirem aos menos desenvolvidos. Dessa maneira, reforça-se o entendimento defendido pelos países não desenvolvidos acerca do termo mais adequado para definir a relação de troca e a existência de interesses mútuos em ações dessa natureza.

À luz da mesma lógica crítica, os termos “país doador” e “país receptor” de cooperação também foram questionados, em que países não desenvolvidos preferem o emprego do termo “países parceiros” para expressar essa relação (Souza, 2014). Apesar dessa disputa conceitual e dos esforços empreendidos pelos países não desenvolvidos para assentar os preceitos fundantes da relação cooperativa em bases mais equitativas, cabe sublinhar que, por mais simétrica que seja a relação entre os países envolvidos, segundo as perspectivas Realistas, Neo-Realistas, bem como sob o prisma da perspectiva do Poder Global, sempre há interesses políticos e objetivos nacionais que permeiam a cooperação, perpassando a própria escolha dos países, as áreas específicas e os montantes financeiros estipulados.

Todavia, não se pode perder de vista o contexto internacional mais amplo à época dessa discussão, que permanecia como pano de fundo sistêmico e estruturalmente determinante para a margem de ação dos países, principalmente para aquelas que pudessem questionar o *status quo* e, de alguma maneira, se contrapor às determinações das potências do mundo bipolar. A Guerra Fria dividia o globo em áreas de influência das superpotências e a Cooperação Internacional também era instrumentalizada para manter ou para expandir essas zonas. O elemento sistêmico agia como catalisador das ações de cooperação e reforçava a importância estratégica destas. No hemisfério Ocidental, a institucionalização das ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ocorreu principalmente por meio da atuação do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), integrado pelos países desenvolvidos que compõem a OCDE.

O CAD estabeleceu premissas e práticas que influenciaram, sobretudo, as Cooperações Norte-Sul e ainda reverberam nas práticas da vertente Sul-Sul nos dias de hoje. As premissas gerais, bem como as melhores práticas para o planejamento, para a execução, para o acompanhamento, para as eventuais correções realizadas no decorrer da implementação

e para a avaliação das ações de cooperação foram traçadas pelos países desenvolvidos. Outrossim, as teorias formuladas e disseminadas, assim como os modelos para elaboração e para acompanhamento do financiamento de projetos, foram substancialmente influenciadas pelas ações do Banco Mundial (Pereira, 2014a).

Acerca desse aspecto, observam-se duas grandes matrizes teóricas basilares que orientam as abordagens e as formulações econômicas e comerciais dos governos, nas quais também estão inseridas as iniciativas de criação de instrumentos financeiros institucionalmente constituídos. A primeira refere-se às concepções de cunho mais liberal, as quais propugnam a criação desses instrumentos com o intuito de atuarem em casos de situação emergencial, em que a intervenção estatal apenas ocorre de maneira pontual, como em casos de insustentabilidade do balanço de pagamentos ou de restrições cambiais severas. Essas estariam consubstanciadas em iniciativas financeiras como o próprio Fundo Monetário Internacional, assim como os instrumentos financeiros criados mais recentemente por países não desenvolvidos para desempenhar funções semelhantes e complementares ao desse fundo, como será abordado brevemente nos próximos capítulos, apesar de não constituir o tema central da pesquisa.

A segunda parte da perspectiva de que atuação estatal mais presente, incisiva e intervencionista desempenha funções indutoras e, conseqüentemente, primordiais para o positivo desempenho e crescimento da economia, posição mais vinculada aos defensores de atuação mais substancial das instituições multilaterais de financiamento de médio e de longo prazo. Nessa vertente, as Cooperções Financeiras voltadas para o financiamento de objetivos de médio e de longo prazo, do pós-Segunda Guerra Mundial, concentravam-se nas iniciativas capitaneadas pelo Banco Mundial, que tiveram suas ações iniciais voltadas, sobretudo, para o financiamento de projetos vinculados à reconstrução da Europa e do Japão, já inseridas na lógica da rigidez bipolar da Guerra Fria.

No âmbito político, os países desenvolvidos organizavam-se em diversos espaços de concertação multilateral, tratando de temas variados, como o Grupo dos Sete (G-7), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Clube de Paris, o Clube de Roma, entre outros, cerceando a participação dos países não desenvolvidos nessas iniciativas e buscando, de certa maneira, monopolizar o debate e impor suas diretrizes aos demais países. Coordenavam-se, portanto, com vistas a elaborar e a estabelecer posições comuns e programas de cooperação de maneira muito mais unilateral do que estava sendo esperado pelos países não desenvolvidos e em detrimento do que estava sendo reivindicado por eles. As décadas de 1950 e 1960, todavia, foram fortemente influenciadas pelas descolonizações da África e da Ásia, e

os países do não desenvolvidos passaram a reivindicar, com maior força, a construção de uma ordem internacional mais igualitária e inclusiva.

Essa articulação multilateral por parte dos países não desenvolvidos foi materializada, sobretudo, por meio da formação do Movimento dos Países-Não Alinhados em Belgrado em 1961, imbuídos pelo espírito de Bandung de 1955, além do Grupo dos 77 (G-77) no âmbito das Nações Unidas. A presença crescente desses países, fortalecida pelos países recentemente independentes na Assembleia Geral das Nações Unidas, não poderia ser mais desprezada, principalmente ao se considerar o peso desse grupo de países nas votações. Nesse contexto, o questionamento e a alteração do termo adotado pela ONU não era mera formalidade ou preciosismo linguístico, pois, como mencionado, a utilização da palavra “assistência” poderia também conter a ideia de passividade do país receptor perante ação empreendida por parte do país “doador”.

Essa aceção não era desejada pelos países não desenvolvidos, já que acentuaria as ideias de dicotomia e de assimetria de poder entre prestadores e recebedores. Em contraste, reiterando a defesa conceitual explicitada por estes, o termo “cooperação” abria a possibilidade interpretativa de maior intercâmbio construtivo, considerando também ganhos que seriam obtidos nas mais diferentes dimensões, em maior ou menor escala, entre os países participantes em ambos os polos dessa interação internacional (Puente, 2010).

No que se refere aos marcos normativos mais significativos no âmbito multilateral, duas declarações internacionais são apontadas pela literatura como alicerces da Cooperação Sul-Sul orientada para o desenvolvimento, em sentido mais amplo: a Declaração sobre a Promoção da Paz e da Cooperação Mundiais, acordada durante a Conferência de Bandung, na Indonésia, em 1955, bem como o Plano de Ação de Buenos Aires, formulado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada na Argentina, em 1978 (Zimmermann e Smith, 2011; Milani, 2014; Pino, 2014).

Sombra Saraiva, entretanto, adota postura um tanto cética em relações aos ganhos que poderiam ser efetivamente obtidos ao nomear esse período, de cerca de três décadas, de Ilusões Igualitárias. Segundo esse autor, os países periféricos julgavam-se capazes de alterar os parâmetros da ordem internacional a seu favor sem, porém, deterem os recursos de poder necessários para alcançar esse desígnio (Saraiva, 2001). Essa leitura de Saraiva reitera a ideia de que os países não desenvolvidos não detinham substanciais recursos de poder tangíveis, como um respaldo material de vulto que pudesse ser expresso, de maneira significativa, por meio de iniciativas capitaneadas e geridas por instrumentos financeiros próprios, fossem estes bilateral ou multilateralmente constituídos.

Assim, não obstante a importância política dessas articulações dos países do Sul em busca da criação de espaços de concertação que pudessem ser menos atrelados à rigidez do mundo bipolar e da força que ganhavam nas votações da Assembleia Geral das Nações Unidas, na esteira das descolonizações asiáticas e africanas das décadas de cinquenta e sessenta, as restrições materiais não poderiam ser contornadas apenas por meio de iniciativas de articulação dessa natureza. Essa percepção ficou mais evidente ao se considerar a dissonância demonstrada entre eles com a posição tomada pelos países membros da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP)¹⁰².

As elevações dos preços desse produto de maneira vertiginosa, em 1973 e em 1979, repercutiram nas economias de todo o globo, principalmente nas dos países periféricos dependentes da importação desse produto. Além da importação direta de petróleo, todos os produtos dele derivados e que, conseqüentemente, compunham as formações de custos de produção como insumos diretos ou indiretos, sofreram enormes altas de preços e fragilizaram as condições econômicas e a capacidade de articulação política dos países não desenvolvidos entre si e em relação aos países desenvolvidos.

Naquele contexto, o rompimento da ordem de Bretton Woods e as crises do petróleo da década de 1970 colocavam a ordem econômica internacional, estabelecida até então, em xeque e as economias nacionais, sobretudo a dos países não desenvolvidos e dependentes da importação desse produto, em situação de extrema fragilidade. Com efeito, a grave crise econômica que sobreveio na década seguinte corroborou e complexificou ainda mais essa debilidade. Nesse sentido, a situação agravou-se com as altas da taxa de juros promovidas pelos Estados Unidos e o enxugamento da liquidez internacional denominada pela literatura como choque Volcker, em referência ao presidente do *Federal Reserve Bank* à época do final do governo Carter e durante o governo Reagan (Serrano, 2004; Velasco e Cruz, 2007).

¹⁰² Criada na Conferência de Bagdá em 1960 por Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Outros nove países se juntaram, principalmente nos anos 1960, aos membros fundadores: Catar (1961), Indonésia (1962), Líbano (1962), Emirados Árabes Unidos (1967), Argélia (1969), Nigéria (1971), Equador (1973, ficando de fora entre 1992 a 2007), Gabão (1975, ficando de fora entre 1995 e 2016) e, posteriormente, Angola (2007). Cabe destacar, todavia, que o mercado do petróleo foi dominado, até os anos 1970, por grandes empresas transnacionais de capital privado (Roberts, 2005). Um dos fatores que levou à formação da OPEP foi o objetivo de estabelecer fórum de concertação que atribuísse maior força aos países produtores periféricos perante as grandes empresas transnacionais e de poder orquestrar a produção e, conseqüentemente, o fornecimento do petróleo e de seus derivados. Assim, os países membros pretenderam minimizar o poder que essas empresas, amplamente conhecidas como as sete irmãs, detinham ao restringir o acesso de outras possíveis concorrentes às reservas de petróleo e de dificultarem que os próprios governos nacionais pudessem controlar essas reservas diretamente.

Com a disparada dos valores das dívidas externas desses países e com a redução do interesse e da capacidade de financiamento multilateral por parte dos países desenvolvidos, as iniciativas de Cooperação Internacional também foram afetadas. A agenda temática da CID, por sua vez, sofreu impacto e houve alteração de foco desta por parte dos países desenvolvidos, na esteira do espraiamento dominante dos preceitos econômicos neoliberais e, como observado, na instrumentalização desta como meio de imposição de condicionalidades. Estas certamente restringiram a flexibilidade dos países não desenvolvidos para a elaboração de políticas macroeconômicas e, conseqüentemente, de política públicas.

Nos anos 1980, as agendas da CID passaram a integrar os programas de ajuste estrutural, definidos como o modo de enfrentamento das crises de endividamento nos países do Sul. Com o agravamento das desigualdades entre países ricos e pobres, a cooperação abandonou seus discursos relacionados à transformação nas estruturas das relações Norte-Sul e passou a defender o uso de ‘condicionalidades’ (Milani, 2014: 42).

Essa análise de Milani reitera a leitura de que a CID era utilizada como instrumento das políticas externas dos países desenvolvidos para promoverem seus interesses e sua busca de poder por meio de financiamentos de programas e de projetos. No contexto do pós-Guerra Fria, no entanto, conjecturavam-se hipóteses de novas formas de articulação entre os países no sistema internacional em razão das possibilidades abertas pelo fim da rigidez bipolar e pelas possíveis formações de novos polos de poder. Debatiam-se cenários que articulavam variações de dois extremos: a permanência da prevalência de poder inigualável dos Estados Unidos, com o *débâcle* da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, e a completa desconcentração de poder promovida pela plêiade de potências que configurariam um movimento para promover um mundo multipolar.

Teóricos que se debruçaram sobre o tema buscavam compreender esses cenários e pontuar como se daria a construção dessa nova ordem internacional e, evidentemente, qual seria a posição dos Estados Unidos diante dessa nova circunstância a partir de então. Samuel Huntington elabora o famoso conceito de mundo uni-multipolar (Huntington, 1999), em que os Estados Unidos permaneceriam como a única superpotência global em meio a novos polos de poder, que, apesar de detentores de recursos consideráveis de poder no cenário internacional, não teriam a capacidade de contrastar a superioridade dos Estados Unidos, fosse em termos militares, econômicos, comerciais e, até mesmo, culturais.

No que se refere às reações dos países não desenvolvidos diante desse novo cenário que se configurava, Cervo analisou o caso brasileiro e caracterizou as políticas elaboradas pelos governos daquele momento como passando por uma verdadeira dança de paradigmas (Cervo, 2003), no que se refere aos de modelos de desenvolvimento e de inserção internacional do país. Essa dança seria uma analogia para o embate de conceitos acerca de modelos econômicos de desenvolvimento e de política externa brasileira, que oporiam abordagens que remetem aos paradigmas americanista e universalista, bem como as tradições de política externa liberal associada e nacional-desenvolvimentista, explicitados, incluindo, sobretudo, os debates acerca do papel do estado na economia, do nível ótimo de abertura comercial, do período adequado para a realização dessa abertura e da privatização de empresas estatais¹⁰³.

Esse ambiente de polaridades indefinidas impunha enormes desafios a todos os países do globo, especialmente aos não desenvolvidos e ao Brasil em particular (Lafer, 1994). A necessidade de alterar a maneira como se inseriam no cenário internacional era premente e estava diretamente relacionada às possibilidades de articulação política e de desenvolvimento socioeconômico, até então restringidas, em grande medida, pela lógica bipolar. Esse aspecto evidencia, por conseguinte, particularidade diretamente relacionada aos interesses e às possibilidades de inserção e de projeção internacional dos países não desenvolvidos, e, conseqüentemente, com menores recursos de poder.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, sob esse ângulo, poderia representar certa margem de manobra desses países, abrangendo espectro mais variado de temas e dos meios para financiá-los, não apenas para alterar suas condições e suas posições no sistema, mas também para reduzir os custos de dependência *vis-à-vis* ao *hegemon* e aos países desenvolvidos. Por conseguinte, exigiam-se novas respostas dos países não desenvolvidos em termos de formulação conceitual de política externa, de iniciativas políticas e de ações concretas, em consonância com o novo cenário internacional e com os objetivos almejados.

Assim, para além dos seus interesses nacionais mais imediatos de desenvolvimento, havia a intenção de articulação de iniciativas a fim de fortalecer o protagonismo e os recursos de poder desse conjunto de estados nacionais, pois esse movimento alavancaria a posição negociadora desses diante da potência hegemônica, bem como conferiria maior sinergia às cooperações no âmbito horizontal. Observa-se, aqui, o adensamento da aproximação entre os

¹⁰³ Discussão sobre esse aspecto torna-se mais complexa e pertinente quando abrange o detalhamento dos pontos fortes e vulneráveis de cada setor da economia, em comparação ao mercado mundial. No Brasil, esse ímpeto teve início acentuado no governo Collor, sendo arrefecido em parte durante o governo Itamar Franco e retomado durante os governos Cardoso (Giambiagi, 2005).

países do Sul Global e das cooperações na vertente Sul-Sul, bem como uma possível leitura de construção de um movimento contra-hegemônico em relação ao *hegemon*, de maneira específica, com vistas a promover uma desconcentração de poder mundial.

Nota-se que a promoção de um mundo multipolar expressou, portanto, a tônica geral da atuação dos países não desenvolvidos, não obstante as assimetrias de poder existentes entre eles, os interesses nacionais concorrentes e as idiosincrasias das estratégias adotadas por cada um deles para atingir a esses objetivos. No que se refere ao caso brasileiro especificamente, essa postura ficou marcada de maneira mais densa durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Cabe reiterar que, como discutido mais pormenorizadamente durante a fundamentação teórica, parte-se da premissa de que esses países, entre os quais se encontra o Brasil, não são dotados de poder dominante capaz de impor regras unilateralmente, tampouco lhes é benéfico, *per se*, o trato bilateral com países dotados de poder relativo muito maior, pois negociações bilaterais tendem a reduzir a capacidade de barganha e a reforçar a interação em que predomina a substancial disparidade de poder, diminuindo as possibilidades de obtenção de resultados favoráveis e de ganhos.

Essa percepção de ganhos, que pode tendencialmente ser obtida mais facilmente por meio de ênfase atribuída às iniciativas multilaterais no âmbito Sul-Sul, coaduna-se com o objetivo de promover maior universalização de parcerias, tornando-os menos dependentes do *hegemon* ou de poucas potências externas, e de aumentar o leque dos temas tratados, incluídos nestas parcerias políticas e nas atividades concretas decorrentes. Dessa maneira, observa-se que a proliferação de coalizões de geometria variável constitui expressão tangível de iniciativas com vistas a incrementar espaços de discussão e de articulação entre países não desenvolvidos para fortalecerem sua posição de poder em relação aos países desenvolvidos, de maneira geral, e aos Estados Unidos, de maneira mais específica.

Segundo Altemani, essas cooperações atualmente teriam caráter mais seletivo em comparação ao MNA, abarcando e aproximando os países não desenvolvidos com maior projeção política e econômica com o intuito de questionar e de construir alternativas à ordem internacional, mas não de romper abruptamente com o *status quo*.

O atual conceito de Cooperação Sul-Sul não apresenta o mesmo significado do período da Guerra Fria. **Atualmente, ele é mais seletivo, englobando países emergentes que não visam mais mudanças estruturais na ordem internacional, mas uma readequação das regras de forma a possibilitar a promoção**

de seus respectivos interesses¹⁰⁴ (...) O principal objetivo desta ação coletiva é a concertação de posição no processo de redefinição da ordem internacional – as regras que regulam as relações internacionais (Altemani, 2010: 91).

Independentemente das tentativas de elucidar variáveis determinantes para a configuração do sistema internacional contemporâneo, este já se demonstrava substancialmente distinto daquele do final da Segunda Guerra Mundial e do que se configurou até a última década do século XX. Assim, no que se refere especificamente ao tema em tela dessa pesquisa, busca-se averiguar a criação e o fortalecimento, principalmente a partir do início do século XXI, de iniciativas significativas de cooperação, mais especificamente no que tange à participação e às ações da política externa brasileiras no âmbito da atuação na disputa de poder regional sul-americana e na principal disputa mundial, com destaque para as iniciativas em tela que se referem ao provimento de respaldo material a essas iniciativas. Nota-se que uma das ideias subjacentes mais importantes dessas é a de não se pautarem e orientarem de acordo com as funções desempenhadas e com os objetivos estipulados pelo Banco Mundial e pela OCDE, em que a predominância dos Estados Unidos é significativa, incluindo as diretrizes e os métodos de operacionalização dominantes, criados e disseminados historicamente por esses.

Conforme a visão da política externa brasileira, assim como de acordo com a perspectiva geral e corrente dos países não desenvolvidos, os modelos tradicionais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ainda se caracterizam pela assimetria nos mais diversos aspectos, perpassando as disparidades de poder político, econômico, tecnológico, comercial, e são eivados de requisitos e de exigências (Souza, 2012). Assim, ainda tendem a ser concebidos e implementados de maneira predominantemente unilateral, deixando de contemplar as reais prioridades nacionais desses países e servindo como plataforma para expansão de poder e de influência das principais potências. Como as demandas ou os gargalos nacionais são apontados ou delineados de acordo com os conceitos, com os interesses e com as regras determinados externamente, dificilmente se consegue superar as situações de assimetrias por esse meio e há perpetuação, nesse âmbito específico da CID e de maneira mais estrutural, da dependência perante os países desenvolvidos (Puente, 2010).

Por conseguinte, um dos desafios para a CID entre os países não desenvolvidos, ainda presente no século XXI, é o de formular premissas e métodos próprios para a elaboração e para

¹⁰⁴ Grifo nosso.

a consecução de iniciativas que sejam mais adequadas à projeção de poder, aos interesses nacionais e às singularidades locais dos países do Sul Global. Nesse sentido, o exame da participação brasileira nas articulações políticas e nas expressões financeiras dessas em tela, na esfera regional e na global, se faz premente não apenas para a compreensão do papel e da contribuição desse aspecto da inserção internacional do país no âmbito sul-americano e no mundial, considerando-se sobretudo as posições relativas dos Estados Unidos e da China em momento de reconfiguração da principal disputa de poder mundial, mas também para o exame da leitura de movimento político-diplomático que tenciona promover maior desconcentração do poder mundial em busca de uma delineação sistêmica dotada de maior multipolaridade.

3.2) Aspectos conceituais do desenvolvimento: dimensões políticas e econômicas associadas ao poder, à produção de riqueza e à estruturação do sistema interestatal capitalista

O propósito essencial desse item não é o de realizar exame pormenorizado acerca da bibliografia que trata dos conceitos de desenvolvimento e dos meios para alcançá-lo, considerando as diferenças conceituais e analíticas, estilizadas em diferentes vertentes, do que se procurou expressar por meio desse termo ao longo das décadas. O que se pretende é contribuir com o entendimento do objeto central dessa pesquisa ao se destacar, mesmo que de maneira breve, os elementos considerados e as referências teóricas evidenciadas por alguns autores que compõem aspectos importantes para a fundamentação e para a ampliação da análise sobre a temática em tela, sobretudo no que se refere às Cooperações Internacionais, que incluem as Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento como explicitado, e os meios para financiá-las, levando-se em conta as disputas por poder e a inserção internacional brasileira. Essas incluem as articulações políticas que lhes precedem e que visam dar expressão prática a esses entendimentos, em consonância com as estratégias de projeções internacionais dos países, no âmbito dos sistemas regionais e também na dimensão global.

Assim, procura-se situar a discussão do desenvolvimento em termos analíticos inseridos nos prismas teóricos da Economia Política Internacional e das Relações Internacionais, perspectivas essenciais para as análises das políticas externas e das CIDs em período mais contemporâneo, considerando os processos políticos e econômicos históricos nos quais as organizações estatais e as formas de produção e de distribuição de riqueza estão inseridos. Destacam-se os principais argumentos de contribuições de pensadores ao longo do tempo, embora essa seja sempre uma tarefa arbitrária ao se correr o risco inerente das idiosincrasias nas escolhas dos mais relevantes, principalmente no que tange ao relacionamento entre países e as diferentes políticas adotadas, ou impostas, e às assimetrias de riqueza produzidas.

Inicialmente, não se pode deixar de enfatizar que as discussões de desenvolvimento econômico são, nas perspectivas teóricas que fundamentam a pesquisa em tela, inseparáveis do elemento do poder. Assim, a competição interestatal faz parte do aporte teórico que orienta as análises tecidas, como tratado no primeiro capítulo da pesquisa, e as iniciativas para Cooperação Internacional, em sentido mais abrangente do que a CID e incluindo-a, não estão dissociadas desse contexto competitivo e das possibilidades de produção e de alocação da riqueza. Assim, faz-se premente compreender conceitualmente sobre o que versam as teorias

econômicas, em suas vertentes mais significativas, e as características econômicas mais gerais dos países não desenvolvidos para a elaboração de análises e para jogar luz sobre suas articulações políticas e cooperativas, inseridas nas estratégias para as aproximações entre eles ao longo da história, assim como no âmbito do conceito de Sul Global mais recentemente.

De maneira não menos fundamental, as discussões teóricas que vinculam os grandes capitais e os detentores de poder político são centrais para as explicações que remetem à própria formação dos estados nacionais e à expansão desses no cenário internacional, como detalhado no capítulo anterior ao se examinar as ascensões holandesa e inglesa. Logo, não se pode perder de vista essa perspectiva histórica e conceitual e deixar de ressaltar a vinculação intrínseca entre riqueza econômica, poder e território para a formação do sistema interestatal e para a formação do capitalismo. Não obstante a investigação esmiuçada da formação dessas vinculações não ser o tema central dessa pesquisa, apesar dos esforços empreendidos para melhor entendimento desse processo, a compreensão dessa fundamentação conceitual e de algumas das suas expressões concretas é essencial para o entendimento da estruturação do sistema internacional e para as implicações dessas para a conformação das relações entre os Estados.

Teóricos apontam a significativa conexão entre desenvolvimento econômico e a formação do capitalismo, sobretudo no que se refere às práticas e às teorias que versaram sobre os processos de acumulação de capital e as transformações e expansões dos sistemas produtivos ao longo do tempo (Arrighi, 1996; Gilpin, 2002; Fiori, 2004). De maneira diretamente relacionada a esses processos, as relações políticas e institucionais se alteravam de maneira singular; poder e capital, portanto, entrelaçavam-se de maneira umbilical. Dessa relação simbiótica derivou, no início desse processo, um conjunto de ideias e de práticas, não consideradas como uma escola teórica propriamente dita pelas economistas, denominado de mercantilista. Esse buscava apontar a melhor maneira, no âmbito da organização de poder consubstanciada no início da formação das unidades nacionais absolutistas naquele contexto histórico, de condução da economia e das trocas comerciais, colocando o poder político como pilar essencial para a obtenção e para a acumulação de riqueza.

Cabe destacar que o mercantilismo, inserido nos contextos históricos dos séculos XV ao XVII, colocava como elemento econômico central o superávit das contas estatais obtido, como variável determinante, por meio do comércio¹⁰⁵. Para atingir a esse objetivo, apoiava-se

¹⁰⁵ Salienta-se que a lógica da manutenção do superávit constante e do acúmulo de reservas denominada em metais, subdivisão denominada de Metalismo, compartilhava do entendimento acerca dos meios a serem utilizados para acumulação dessas reservas, perfazia um jogo de soma zero que não poderia ser sustentando *ad*

em uma política comercial protecionista e impunha relações de dominação às regiões conquistadas e colonizadas¹⁰⁶. Essas ideias foram contrastadas e complementadas pelas concepções germinais do liberalismo econômico, por meio das contribuições de Adam Smith e de David Ricardo, no âmbito da formação das teorias da Escola Clássica. O capital era, portanto, derivado dessas relações econômicas e diretamente associado aos objetivos políticos, nos quais os financiamentos já se demonstravam presentes e atuantes como elemento primordial desse processo.

Em crítica à atuação e à ingerência do estado na economia, por meio de políticas intervencionistas diretas ou da regulação das atividades econômicas, Smith altera a perspectiva do que foi considerado como o elemento central para pensadores fisiocratas e para mercantilistas, terra e comércio respectivamente. Com efeito, o protecionismo não seria benéfico para a geração de riqueza para as nações, pelo contrário, o que geraria riqueza seria a abertura das economias para o livre comércio. Como o fator trabalho era tido como elemento central para a produção de riqueza, a abertura dos mercados levaria a uma acentuação da divisão do trabalho entre as diversas nações, fortalecendo a troca de bens em que há vantagens absolutas de produção e, portanto, incrementando a riqueza. Nas palavras do pensador,

Se um país estrangeiro estiver em condições de nos fornecer uma mercadoria a preço mais baixo do que o da mercadoria fabricada por nós mesmos, é melhor comprá-la com uma parcela da produção de nossa própria atividade, empregada de forma que possamos auferir alguma vantagem (Smith, 1996: 439).

Ao lado do escocês Smith, também figura como autor central das teorias clássicas o inglês David Ricardo¹⁰⁷. Ricardo compartilha do entendimento de que o livre comércio seria benéfico para a produção de riqueza entre as nações, porém discordava do conceito de vantagens absolutas. Para esse autor, os custos de produção de determinada mercadoria

aeternum. Mesmo considerando a exploração das colônias e de novas áreas dominadas, por essa lógica, estas chegariam a se exaurir economicamente em algum momento, além de atingirem condições muito desfavoráveis em termos sociais e para a manutenção da governabilidade, em razão da constante degradação econômica resultante das explorações externas.

¹⁰⁶ Esse comércio externo favorável era obtido por meio das relações coloniais impostas, expressas de maneira sintética nos “pactos coloniais”, no “exclusivo metropolitano” no termo cunhado por Caio Prado Júnior ao se debruçar sobre o caso brasileiro (Prado Júnior, 2000). Na esteira desse processo de exploração das colônias, variações ocorreram em momento subsequente, em que a tônica predominante passou a ser a da dominação mais indireta, o denominado *indirect rule*, em que grande parte da literatura caracteriza as relações comerciais estabelecidas por meio de “acordos desiguais” de comércio, em sentido notadamente eufêmico considerando os termos leoninos desses acordos e as posições de força para as negociações.

¹⁰⁷ Autor cuja obra célebre “Princípios da Economia Política e Tributação” data de 1817.

deveriam ser considerados de maneira relativa, levando-se em conta o custo de alocação desse recurso na produção de outro bem, isto é, o custo de oportunidade dele e, por conseguinte, o grau relativo da sua produtividade.

Assim, elabora o conceito de vantagens comparativas em oposição à formulação de Smith de vantagens absolutas, ressaltando que não deveria haver autarquia em qualquer situação, pois mesmo que o país dispusesse de vantagens absolutas na produção de todos os produtos, o país deveria concentrar seus recursos na produção daqueles em que houvesse vantagens comparativas, comercializando-os e obtendo maior riqueza no acumulado do somatório de créditos e de débitos de todos os produtos exportados e importados¹⁰⁸. Apesar de contestadas posteriormente, essas concepções liberais marcaram significativamente não apenas a época em que foram formuladas, mas ainda constituem parte do alicerce teórico de escolas neoliberais e das reflexões econômicas e políticas que visam contrapor esses argumentos.

Ponto central para compreender o impacto dessas ideias da Escola Clássica nas reflexões dessa pesquisa refere-se à função a ser exercida pelo estado e à tentativa de afastamento teórico do poder em relação à riqueza e, portanto, aos aspectos materiais. Essas concepções atribuíram primazia à lógica do mercado, que seria resultado da interação de agentes privados, compostos tanto por indivíduos como por organizações ou empresas, dotados de racionalidade econômica, sobre a atuação do poder estatal. Sobre esse ponto específico, não se pode deixar de destacar as críticas realizadas por Alexander Hamilton¹⁰⁹, ao iniciar a organização do sistema financeiro norte-americano, e pelo pensador e economista germânico Friedrich List, quando esse autor buscava explicar as razões concretas e os embasamentos teóricos para o surgimento de um poder dentro de certo território delimitado e os motivos pelos quais a criação de instrumentos protecionistas ao comércio externo, por determinado período, seria benéfica para a fomentação de setores críticos para o desenvolvimento da economia, entre eles os industriais¹¹⁰ (List, 1983; Chang, 2004).

¹⁰⁸ Faz ressalva, todavia, a produtos que incorreriam em demasiados custos de transporte, os quais comporiam uma categoria de bens não comercializáveis entre as nações (Ricardo, 1996). Cabe destacar que, segundo essa lógica do liberalismo clássico, o comércio seria positivo para todos os países, porquanto mesmo aqueles que não detêm vantagens absolutas na produção de nenhum bem deveriam especializar-se no produto em que são mais eficientes, em outras palavras, que consigam produzir com menor custo relativo, e importar todos os demais bens consumidos.

¹⁰⁹ Um dos pais fundadores - *founding fathers* - dos Estados Unidos e o primeiro secretário do tesouro daquele país, entre 1789 e 1795, durante o governo de George Washington.

¹¹⁰ Não se pode deixar de destacar a importância do pensamento desse autor, principalmente ao se considerar seus argumentos para a formação de uma região com facilidades para comercialização intrazona, o denominado *Zollverein*, e dotada de mecanismos protecionistas. Essa visão de List conectava as variáveis políticas, econômicas e comerciais, possibilitando a aliança entre os territórios de dominação prussiana e os dos Hohenzollerns em contraposição à entrada de produtos, sobretudo ingleses, e, conseqüentemente, à influência

Em sua análise, o mercado não seria o fator determinante, mas apenas um instrumento econômico habilmente utilizado pelo detentor do poder para expandir o escopo da área territorial de dominação do soberano ou do estado. List não tem qualquer dúvida da primazia do poder sobre a riqueza e afirma que,

O poder é mais importante do que a riqueza, pois uma nação, por meio do poder, não somente tem a capacidade de gerar novas forças produtivas, mas também de manter posse da riqueza adquirida (List, 1983: 37).

De maneira crítica e complementar, o historiador francês Fernand Braudel discorda que tenham sido as alterações de produção que deram origem ao capitalismo e às novas formas de acumulação de riqueza ao analisar o “longo século XVI”, entre 1453 e 1688 na sua concepção e no recorte temporal singular efetuado¹¹¹. Para ele, o fator determinante foi a circulação dos bens para além das áreas mais imediatas, o comércio de longa distância propriamente dito, e, para tanto, a função desempenhada pelos financiamentos com a participação estatal era fundamental.

Assim, Braudel continua sua argumentação realizando contribuição ímpar ao diferenciar capitalismo e economia de mercado. A articulação entre o poder político e os grandes detentores da riqueza resultaria na formação de espaços de negócios privilegiados, estando esses acima da simples concorrência econômica derivada da livre interação entre oferta e demanda dos agentes e gerando monopólios, posições estratégicas nos mercados e, conseqüentemente, lucros extraordinários. Sumariza essa leitura ao se referir a tal interação como o jogo entre os “donos do poder” e os “donos do dinheiro” (Braudel, 1987). Na leitura de Braudel, portanto, o poder político foi não apenas central, mas preponderante para a formação do sistema capitalista e para a sua lógica de acumulação de riquezas e de

inglesa sobre aquela parte do continente europeu, na esteira do processo de unificação e independência alemã (List, 1983; Chang, 2004).

¹¹¹ Braudel destaca esse período em razão de uma unidade analítica, que não se limitaria à mera cronologia, percebida por ele em termos políticos, econômicos e sociais que iria até a Revolução Gloriosa de 1688. O autor destaca a significativa prosperidade econômica ao compará-lo com o século XIII, o que seria um marco significativo para o continente europeu em razão das transformações ensejadas pela passagem do feudalismo para organizações políticas e econômicas absolutistas e, posteriormente, mais modernas, assentadas no princípio da soberania, na ascensão de práticas produtivas capitalistas e nas transformações sociais e culturais decorrentes. Apesar desse progresso material e das transformações políticas, não se pode deixar de salientar que esse não foi um período pacífico e de prosperidade perene, pois o conflito entre espanhóis e franceses marcou de maneira determinante a dinâmica europeia dessa quadra histórica por cerca de oitenta anos até pelo menos a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), conforme a versão historiográfica mais tradicional, tendo como um dos resultados mais importantes a própria independência dos Países Baixos e a Paz de Vestfália, marco para a formação dos estados nacionais modernos.

incorporação de outras regiões do globo por meio da coerção e do comércio de longa distância. Nota-se, como aspecto significativo para essa pesquisa, a importância do início dessa estruturação do sistema interestatal capitalista e o vínculo de subordinação já criado, pela disputa central de poder, em relação às regiões externas do continente europeu, para o qual os financiamentos já atuavam a fim de viabilizar essa relação entre poder e dinheiro. Expansão das dominações e financiamentos apresentam-se interconectados, portanto.

Esse aspecto material vinculado ao “jogo das trocas”, portanto, marcou profundamente os processos de formação dos estados nacionais, dos mercados nacionais, dos mercados internacionais e da estruturação de relações hierárquicas com outras áreas do globo por meio das conexões políticas e econômicas que se traçavam e que eram estabelecidas a partir do continente europeu. Observa-se que as dominações colônias fizeram parte desse processo, assim como, em momento histórico posterior, a própria revolução industrial, com suas origens inglesas e com consequências determinantes para os processos produtivos, para as organizações políticas dos demais países e, por conseguinte, para as correlações de poder nas esferas interestatais, inter-regionais e intercontinentais.

Essa dinâmica europeia constituiu-se, destarte, como elemento balizador de antagonismos e de alianças políticas com implicações fundamentais para o que se definiu posteriormente como iniciativas e atividade de Cooperação Internacional. Esse momento histórico foi fundamental para estruturação da principal disputa de poder mundial, bem como para o embate por posições estratégicas privilegiadas em âmbito mundial. Assim, nota-se que as alianças e as rivalidades no continente europeu hierarquizavam as disputas, que pautavam e orientavam as demais disputas ao redor do globo, entrelaçando-os por meio de interesses de obtenção de poder e de vantagens mercantis. Logo, as disputas de poder teriam a capacidade de orientar o processo ao pactuarem-se, por um lado, com capitalistas e navegadores, viabilizando o custoso e arriscado empreendimento das grandes navegações, e, por outro, sendo capaz de bloquear a concorrência e de defender posições privilegiadas no comércio por meio de monopólios, garantindo lucros extraordinários, na esteira do conceito de Braudel (Braudel, 2009).

Nesse contexto histórico e na conceituação tecida por Braudel, ressalta-se que o caso brasileiro, apesar de todas as suas particularidades, como já detalhado, está inserido entre as regiões colonizadas e dominadas pelas potências à época, com Portugal e Inglaterra atuando de maneira preponderante nesse processo. Como a inclusão do Brasil no sistema interestatal capitalista iniciou-se de maneira subordinada à lógica das disputas europeias por poder e por riqueza, o provimento de recursos materiais e os financiamentos, quando existiam, portanto,

eram vinculados e subordinados a essa lógica externa que compunha a disputa central de poder. Assim, infere-se que não faz sentido se desvincular financiamentos externos dessa lógica de busca de poder e das alianças que se estabeleceram entre os países nesse sentido já nesse primeiro momento. De maneira complementar, esse processo aponta que as possibilidades de haver cooperação e de haver respaldo tangível para que elas se concretizem estão associadas e são subordinadas a essa lógica de estabelecimento de alianças e de configuração de rivalidades.

Como verificado conceitualmente na fundamentação teórica e faticamente durante o segundo capítulo, a guerra, nesse contexto, marca os momentos de ruptura mais explícitos, aspecto também central quando se teceram análises acerca do caso brasileiro, apesar dos elementos *sui generis* e marcantes das articulações entre elites e das transformações conservadoras que compõem o processo histórico do país (Fausto, 2006; Carvalho, 2003). De qualquer maneira, recuperando alguns desses conceitos, Fiori destaca que a junção entre poder político e poder econômico foi essencial para o processo de articulação mais sofisticada dos orçamentos nacionais e da viabilidade promovida por esses para financiamentos de conflitos bélicos (Fiori, 2004). Orçamentos públicos e conflitos bélicos eram não apenas vinculados por essa lógica, mas retroalimentados tanto pelo processo de formação das principais unidades nacionais europeias, quanto pelas tentativas de expansão do poder dessas para outros territórios em seus entornos ou em regiões ultramarinas.

Para o autor, esses dois processos ocorreram de maneira simultânea e diretamente interligada e, com o intuito de sintetizá-los, tece metáfora utilizando ideia da criatura mítica do Minotauro, inserida na tradição da mitologia grega, formada por duas metades. Logo, não seria a dinâmica do “jogo das trocas” a variável determinante, já que o cerne do processo se basearia na lógica da junção e da complementariedade entre as disputas internas, para formação dos estados nacionais, e a expansão externa com vistas à dominação colonial ou de territórios alhures, um verdadeiro ímpeto de império compondo as duas faces essenciais para a obtenção de êxito em ambas¹¹².

¹¹² Para complementar a metáfora, poderia se argumentar que o labirinto que estava sendo construído era erguido por densa teia de relações e de alianças políticas e econômicas que se iniciava na Europa e que se espalhava para os demais continentes, principalmente por meio dos oceanos, hierarquizando as relações entre essas unidades de poder e inserindo as regiões externas dentro dessa vasta e imbricada rede, cercada por “paredes” e interligada por “corredores” aparentemente desconexos. Cabe averiguar, todavia, se as regiões subjugadas à época e desde então e atualmente inseridas na ideia de Sul Global, terão sabedoria política e condições materiais para encontrarem seus caminhos de saída, seja através da esperança ou da insistência de encontrar o mesmo caminho inicialmente desenhado por Dédalo, o que certamente seria um paradoxo e quase uma utopia, ou seja de maneira mais sofisticada, por meio de rota alternativa traçada por eles próprios e em maior consonância com suas especificidades e possibilidades.

Os primeiros estados que nasceram e se expandiram imediatamente para fora de seus próprios territórios eram seres híbridos, **uma espécie de “minotauros”, meio estado-meio império**. Enquanto lutavam para impor seu poder e sua soberania interna, já estavam se expandindo para fora dos seus territórios e construindo seus domínios coloniais. Nesse sentido, **o mais correto é dizer que o “império” ou a “vontade imperial” foi uma dimensão essencial dos primeiros estados nacionais europeus**¹¹³ (Fiori, 2004: 38).

Esse processo, formado por esses dois vetores interconectados, teria sido exitoso e, em grande medida possível, por um lado, em razão da sofisticação e do fortalecimento da organização estatal ocorrida por meio das tributações e das nacionalizações dos bancos e dos créditos do sistema financeiro, por outro, das forças bélicas, portanto, da capacidade coercitiva centralizada pelo estado¹¹⁴ (Fiori, 2004). Fiori destaca o caso inglês como o primeiro a, de fato, ter realizado esse processo de não somente ter conseguido aglutinar o poder político, mas também de ter conseguido, concomitantemente, utilizar a economia de maneira a potencializar as capacidades de financiamento por meio dos sistemas de crédito, sobretudo com a criação do crédito soberano nacional. A capacidade econômica e de financiamento, portanto, seria essencial para o êxito nesse processo.

Os pagamentos estatais, dessa maneira, poderiam ser espaçados temporalmente, alavancados pelas perspectivas de obtenção de riquezas derivadas dos conflitos bélicos futuros e das áreas a serem conquistadas e espoliadas, assim como esses passivos orçamentários poderiam ser negociados e trocados por concessões, diretos especiais ou, até mesmo, direitos de tributações específicas em algumas áreas a serem exploradas pelos grandes detentores de capital. Observa-se novamente que a guerra, assim, constituía elemento basilar e decisivo nesse processo¹¹⁵, formadora das posições de liderança dos estados situadas no cume hierárquico da

¹¹³ Grifo nosso.

¹¹⁴ Nesse ponto, o prussiano Max Weber é referência para os estudos mais recentes que se fundamentam na centralização do estado e na importância do monopólio da violência por parte das forças públicas para tanto, na esteira dos pensamentos originários do francês Jean Bodin e do inglês Thomas Hobbes, assim como para os que se referem à racionalização burocrática estatal (Weber, 1999).

¹¹⁵ Paul Kennedy também entende que a guerra foi fundamental nesse processo: *“But it was war, and the consequences of war, that provided a much more urgent and continuous pressure toward ‘nation-building’ than these philosophical considerations and slowly evolving social tendencies (...) Military factors – or better, geostrategic factors – helped to shape the territorial boundaries of these nation-states, while the frequent wars induced national consciousness, in a negative fashion at least (...)”* (Kennedy, 1989: 70). As guerras alinhadas às possibilidades de financiamento e de alavancagem causaram a verdadeira revolução financeira inglesa, um dos motivos centrais para a ascensão à condição de potência hegemônica desse país, durante determinado período, tendo em conta os limites dessa expansão em razão da incapacidade de prover as condições materiais a partir de determinado ponto, *overstretch* em sua conceituação (Kennedy, 2008).

disputa central de poder que se estabelecia e que se espraiava pelo globo. Fiori enfatiza esse ponto ao se referir à função exercida pela conquista e à força motriz originada por ela com vistas à acumulação de poder, vinculando e atribuindo primazia dessas em relação à economia.

Não há como explicar ou deduzir a necessidade da acumulação do lucro e da riqueza, a partir do ‘mercado mundial’ ou do ‘jogo das trocas’ mesmo que os homens tivessem uma propensão natural para trocar – como pensava Adam Smith –, isso não implicaria necessariamente que eles também tivessem uma propensão natural para acumular lucro, riqueza e capital. [...] a força expansiva que acelerou o crescimento dos mercados e produziu as primeiras formas de acumulação capitalista não pode ter vindo do ‘jogo das trocas’, ou do próprio mercado, nem veio, nesse primeiro momento, do assalariamento da força de trabalho. Veio do mundo do poder e da conquista, do impulso gerado pela ‘acumulação do poder’¹¹⁶ (Fiori, 2007: 16).

Um dos aspectos mais emblemáticos nesse processo foi o fortalecimento da própria moeda emitida pelo estado nacional e a correspondência a determinada parcela de riqueza que ela representava. Metri expande esse ponto ao contribuir de maneira substancial acerca do papel da moeda para a conformação da disputa central de poder, articulando-o à função desempenhada pela guerra, aos limites territoriais de dominação do poder político e à capacidade de defesa bélica da área para que pudesse haver tributação. Ademais, destacou o caso inglês como singular ao conseguir ampliar esses limites de dominação por meio da expansão colonial para além da Europa, alicerçada na superioridade da força naval de suas esquadras, ampliando assim a consistência e a capacidade de penetração da sua moeda nacional em regiões distantes e, conseqüentemente, ampliando o fortalecimento do poder e da influência inglesa no demais continentes (Metri, 2007 e 2014).

Assim, os limites territoriais de validade da sua moeda, a princípio, coincidem com suas fronteiras políticas territoriais, em razão do exato alcance dos seus instrumentos de tributação. **De maneira semelhante ao que ocorre internamente, seriam os movimentos do poder político a pista principal para o entendimento da construção de territórios monetários que ultrapassem as fronteiras políticas do soberano¹¹⁷.** Cabe observar, como exemplo, que a Inglaterra foi um caso de nação que conseguiu transcender esses limites ao construir um sistema

¹¹⁶ Grifo nosso.

¹¹⁷ Grifo nosso.

colonial, uma zona de influência e um território econômico, que ampliaram a validade de sua moeda para além das águas do Mar do Norte que a circundam (Metri, 2007: 54).

Essa relação *sui generis* entre os donos do poder político e os donos do capital, personificados na figura dos banqueiros, dos grandes financiadores, grosso modo, a partir da importância que esses ganhavam no processo, também possibilitou a diversificação do empreendimento de atividades pelos capitalistas para diversos segmentos econômicos, comerciais e industriais. Uma extensa teia de negócios e investimentos compunha, portanto, as altas finanças, como detalhado pelo pensador austro-húngaro Karl Polanyi (Polanyi, 2000), e a disputa central de poder, conseqüentemente, sofisticava-se. Para tanto, nota-se a importância da capacidade de financiamento para esse incremento e para essa expansão dos negócios e da capacidade econômica. Assim, os empréstimos e os empregos de capital eram cada vez mais difusos e vultosos, englobando investimentos em diferentes segmentos não apenas nos seus países de origem, mas também em outros mercados externos ao redor do planeta. Nota-se, portanto, a estreita relação entre poder e capital nesse processo, no qual a capacidade de econômica vai sendo incrementada e sofisticada, bem como se espalhando pelo globo e estratificando, portanto, as demais disputas de poder.

A literatura aponta que essa ideia poderia ser considerada como sendo de o início de um pensamento, mesmo que ainda de maneira primária, e, em certa medida, de uma prática mais tangível de desenvolvimento econômico que tomou forma a partir da Revolução Industrial Inglesa, situada entre as últimas décadas do século XVIII e os primeiros decênios do século XIX. Os impactos dessa primeira revolução industrial para a organização dos sistemas produtivos foram enormes, levando para outra dimensão a capacidade de produção das bases materiais, em outras palavras, a capacidade de produção de riqueza e as necessidades crescentes de insumos, de financiamentos e de mercados consumidores¹¹⁸, assim como foram determinantes para a composição das correlações de poder entre o *hegemon* inglês e as principais unidades políticas no continente europeu¹¹⁹, com espalhamentos e repercussões

¹¹⁸ Aspectos centrais para a compreensão das investidas dominadoras, naquele momento histórico posterior ao colonialismo *per se*, iniciadas mais consistentemente nos séculos XVIII e XIX e estendendo-se até o início do século XX, do imperialismo europeu no continente asiático e no africano, assim como para o exame das relações dessas investidas tendo em conta os ímpetus expansivos dos Estados Unidos pelo continente americano, pelo Caribe e pelo Pacífico, bem como para a análise da função exercida pelas políticas de *open doors* e pelas práticas comerciais impostas a países sul-americanos nesses processos expansivos.

¹¹⁹ Contexto marcado não apenas pela Revolução Industrial Inglesa, mas também pela Guerra de Independência dos Estados Unidos (1775-83), Revolução Francesa (1789-99) e pelas Guerras Napoleônicas (1803-15), cujas articulações e acomodações políticas no velho continente foram tratadas por meio do sistema de congressos europeu. Esse sistema marcou a tônica, a partir dos Congresso de Viena (1814-15) e de Verona (1822), de busca

mundiais, o que corrobora a ideia de subordinação das disputas regionais. Observa-se nesse ponto a relação intrínseca entre poder, capacidade financeira e expansão dos investimentos em diferentes e mais sofisticadas atividades econômicas.

No que se refere especificamente às relações entre Inglaterra e Portugal, as quais impactaram diretamente o Brasil, reitera-se que a proteção militar era negociada como a contrapartida de acordos comerciais assimétricos (Cervo, 2002 e 2008; Ricupero, 2011). Essa dinâmica, como detalhado no capítulo anterior, afetou diretamente a formação e a estruturação da inserção internacional brasileira. O que se saliente novamente, nesse momento, é a relação direta e subordinada entre proteção militar e vantagens comerciais, isto é, entre segurança e economia, na qual os financiamentos externos eram instrumentalizados para sedimentar e para operacionalizar essa relação.

Naquele momento, as nações foram estimuladas, de certa maneira impelidas diante da competição imposta pela capacidade produtiva inglesa e pelas vantagens de poder conferidas por essa superioridade, a formular estratégias de desenvolvimento nacional que pudessem se sustentar diante dessa nova circunstância hegemônica. Estratégias de desenvolvimento nacional, por conseguinte, não mais se restringiam a privilegiar as trocas comerciais e os superávits obtidos por meio do comércio externo desigual e privilegiado, como esposavam e propalavam as práticas mercantilistas, mas começavam a incluir a variável industrial, considerando os meios necessários para conseguir desenvolver as bases requeridas para tanto e para fortalecer os setores de atividades econômicas que lhes fossem mais favoráveis¹²⁰, dentro de uma relação sistêmica cada vez mais densa, hierarquizada e estratificada entre as disputas de poder. O que se observa nesse ponto é que a capacidade econômica e de financiamento era decisiva para as ações empreendidas em ambos os processos, o comercial e o industrial, sendo determinante também para a expansão desses para fora dos territórios nacionais.

por entendimentos que conferissem certo equilíbrio e previsibilidade ao continente. Processo denominado pela literatura de concerto europeu e que teve objetivo parcialmente alcançado até pelo menos a Guerra da Crimeia (1853) e o rompimento dessa ordem com as unificações alemã (1871) e italiana (1871) e com o enrijecimento das posições em blocos oriundos da construção do sistema de alianças secretas iniciadas, em que se salienta a habilidade política e a visão sistêmica do chanceler prussiano Bismarck, nas últimas décadas do século XIX, em contraste com os arroubos mais agressivos do imperador Guilherme II, a partir da última década do referido século, e das consequências para os sistemas de alianças, para a rivalidade inglesa e para própria eclosão do conflito mundial (Kissinger, 1999; Hobsbawn, 2001 e 2002; Saraiva 2001).

¹²⁰ Vale ressaltar que as regiões colonizadas estavam excluídas dessa possibilidade de elaboração de um planejamento de desenvolvimento econômico e da incorporação da variável industrial nesse momento, já que eram submetidas à imposição política das metrópoles e subjugadas economicamente por meio dos pactos coloniais, situação que se perpetuou, em grande medida, com os acordos desiguais de comércio.

Processos e concepções de desenvolvimento econômico, todavia, são fenômenos históricos diversos, que se situam em determinados contextos temporais específicos, não necessariamente lineares e, muitas vezes, contraditórios. Não obstante o marco significativo da revolução industrial e financeira inglesa, as complexidades e, por que não, as dificuldades, de pensar esses processos de maneira conjunta, entre os quais se destaca o caso brasileiro, em razão principalmente das diferentes e díspares condições políticas, econômicas e sociais, alguns elementos podem ser delineados com vistas a construir as bases para análises mais sistêmicas e consistentes. Elementos como relativa autonomia política e domínio sobre as bases produtivas de determinado território, essenciais para obtenção das condições materiais necessárias para a gestão e para a sobrevivência do próprio Estado nacional, são elementos incontornáveis para esse fim¹²¹. Dentro desses elementos, percebe-se a importância essencial que houve entre poder e capital para as possibilidades de articulações políticas e para o desenvolvimento econômico dos países.

Com essa observação, nota-se ainda que a organização política e a material examinada fez parte de um planejamento elaborado pelo centro detentor de poder em determinado território, que inicialmente visou a desenvolver ou a alterar estruturalmente as bases econômicas ou sociais de determinada sociedade específica, influenciado em maior ou em menor grau por forças de poder externas concorrentes. Assim, constata-se que a capacidade econômica e de financiamento está diretamente associada a esses elementos materiais e aos espraamentos do poder sobre determinado território ou região. Nesse sentido, nota-se também que nesse processo histórico não há como dissociar os financiamentos mais significativos existentes da variável de poder. A construção de alianças políticas, por sua vez, também se pautava por essa lógica, porém as atividades desenvolvidas conjuntamente pelos países à época não se desdobravam propriamente em cooperações internacionais como se entende a partir do século XX.

A literatura aponta que as teorias consideradas, de fato, como de cooperação internacional e de desenvolvimento econômico estão inseridas mais consistentemente no contexto histórico que se localiza na esteira do final da Segunda Guerra Mundial. Não obstante, as teorias elaboradas a partir de então, em praticamente todos os casos, remetem-se ou dialogam com as tradições e com as ideias filosóficas, políticas ou econômicas anteriores, inicialmente formuladas de maneira mais organizada pelos pensadores da Escola Clássica na

¹²¹ Aqui se procura dar conotação um pouco mais sistêmica e nuançada em comparação ao conceito de soberania formulado e expresso nas teorias do estado no campo do Direito.

área econômica como explicitado, ou, tratando-se de certos casos ou conceitos, remontando a ideias muito mais antigas amparadas no conhecimento humano em seu sentido mais amplo¹²². A procura e a compreensão dos elementos mais significativos para o tema da pesquisa remetem ao entendimento desses processos históricos mais extensos, em que foram buscados aspectos econômicos teóricos a fim de jogar luz sobre as estruturas sistêmicas e sobre as motivações estratégicas dos países que estão inseridas no debate sobre o tema.

Por conseguinte, as teorias de desenvolvimento mais vinculadas ao tema da pesquisa em tela, principalmente no que se refere à importância dos aspectos materiais associados à organização do poder, bem como a algumas de suas variações, são tratadas separadamente e com mais vagar no próximo item. O que não se pode deixar de notar e de destacar nessa parte da pesquisa, entretanto, é que as trajetórias dos países considerados desenvolvidos atualmente tiveram as relações externas como uma vertente do seu processo interno de desenvolvimento. Observa-se que as alianças e as rivalidades, por sua vez, também foram tecidas de acordo com essa lógica. O ímpeto de poder esteve vinculado às expansões e às transformações das condições materiais, associadas, portanto, às condições de dar respaldo concreto e de financiar as ações e as inovações institucionais e produtivas que foram realizadas.

¹²² Essas separações e rotulações do que se entende por conhecimento, também vinculados dessa maneira às fundamentações epistemológicas, foram ocorrendo ao longo da história, apesar de muitos dos principais pensadores terem se destacado em alguma área particular, que atualmente seria considerada como ciência política, economia, direito, letras, matemática, física, química, etcetera, tiveram interesses diversos e atuaram em diferentes campos do conhecimento.

3.3) Teorias de desenvolvimento econômico: marcos fundantes, variações, evoluções e análises associadas às características dos países não desenvolvidos

O momento do final da Segunda Guerra Mundial e os anos mais imediatamente subsequentes a esse conflito são tidos como momento crítico, um verdadeiro divisor de águas, para o pensamento do desenvolvimento econômico. As ideias de desenvolvimento econômico que eram elaboradas não podiam, entretanto, deixar de considerar a evolução das relações comerciais, industriais e financeiras que foram brevemente retratadas e analisadas nos itens anteriores. Os ímpetus expansionistas das grandes potências, as rivalidades que compunham as disputas centrais por poder e as implicações dessas para todo o globo, incluindo, certamente, o caso brasileiro, eram, portanto, elementos essenciais para as formulações que estavam sendo tecidas à época. Assim, não se pode desvincular momentos históricos, sobretudo os que apresentam inflexões para a organização social, dos pensamentos que se formulam nesses contextos, ao risco de se perder de vista o significado mais profundo e as preocupações que instaram a elaboração de novas ideias. Essas dialogam não apenas com as já existentes, mas também buscam apreender a realidade de maneira inovadora com vistas a prover novas significações, explicações e proposições para as relações entre sociedades e indivíduos, que são dinâmicas e que estão em constante mutação.

Com efeito, a necessidade de contrastar as teorias autoritárias oriundas dos movimentos mais à direita do espectro político, que resultaram no próprio nazismo e no fascismo¹²³, e a força e os desdobramentos das ideias socialistas¹²⁴, eram prementes naquele momento. Essas remetiam às ideias de planificação e de maior universalização dos serviços públicos, em decorrência do papel primordial desempenhado pelos soviéticos no conflito mundial e da concentração de poder adquirido com os êxitos alcançados. A nova retomada e a escala alcançada pelo planejamento militar, as enormes destruições materiais causadas pelo conflito

¹²³ Derrotadas nas suas versões mais emblemáticas e influentes, no caso alemão e no italiano, com o final da Segunda Guerra Mundial, porém reverberaram e se perpetuaram em outras experiências europeias também significativas, como no caso espanhol e no caso português, com o Franquismo e o Salazarismo, respectivamente.

¹²⁴ Significativas e influentes já em 1917, no contexto da Grande Guerra Mundial, apesar das concessões realizadas para saída do conflito, sintetizadas no Tratado de Brest-Litovski (1918), da situação conflitiva interna com as guerras revolucionárias que se estenderiam pelos próximos anos e com os prejuízos causados à economia daquele país. As ideias e as políticas propostas ganharam mais força com a crise de 1929 e com os questionamentos decorrentes sobre o papel do estado na economia e sobre os limites da autorregulação dos mercados. Fato corroborado e reforçado pelas formulações das políticas públicas do *New Deal* do governo de Franklin Delano Roosevelt nos Estados Unidos e pelas teorias econômicas do inglês John Maynard Keynes na década de 1930.

sistêmico¹²⁵ e, sobretudo partir da década de 1960, as descolonizações asiáticas e africanas compunham o quadro histórico à época em que as teorias do desenvolvimento eram inicialmente elaboradas e que as primeiras Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento, propriamente ditas, começaram a ser estruturadas multilateralmente e a serem levadas adiante mais consistentemente.

As necessidades de reconstrução das bases políticas e matérias na Europa e as reivindicações e proposições dos países não desenvolvidos foram essenciais, associadas à nova realidade dicotômica que se configurava com o início da Guerra Fria e que impactava todo o mundo, para a formulação das ideias que constituíram as teorias sobre desenvolvimento. A CID, todavia, pautava-se mais pela lógica vertical Norte-Sul. A reconstrução europeia foi inserida de maneira prioritária nas estratégias norte-americanas de contenção¹²⁶ do avanço das ideias e de governos comunistas, ao passo que as regiões asiáticas, latino-americanas e africanas buscavam caminhos alternativos perante os novos desafios que se impunham, levando em consideração as situações de atraso tecnológico, a enorme quantidade de pessoas desprovidas dos mínimos recursos básicos, os antagonismos sociais e as assimetrias sistêmicas em relação às principais potências, particularmente em relação à posição de poder dos Estados Unidos, que se projetavam como o grande *hegemon* internacional, em oposição à União Soviética (Moraes, 2006; Doratioto e Lessa 2014).

Enfatiza-se que era praticamente impossível dissociar as teorias de desenvolvimento econômico do sistema capitalista até o surgimento da alternativa contida no ideário colocado em prática pelos soviéticos, portanto, até as primeiras décadas do século XX. Os processos de acumulação capitalista, fortemente imbricados e vinculados aos processos de formação dos Estados nacionais e à expansão desses pelo globo a partir do continente europeu, como pormenorizado e examinado anteriormente nessa pesquisa, buscavam maximizar os sistemas de produção a fim de conferir maiores rentabilidades e lucros aos donos do capital, ao mesmo tempo em que geravam o incremento das bases matérias para o maior acúmulo e para expansão das áreas de dominação pelos detentores do poder, com destaque para a função exercida pelo aumento da capacidade de financiamento nesse processo, como evidenciado. Questões distributivas ou densas análises acerca do que seria necessário para o desenvolvimento do conjunto dos países, em outras áreas que não fossem as das próprias potências expansivas, não

¹²⁵ Que mereceram não apenas especial atenção em termos de ideias, mas também em termos econômicos tangíveis, como pode ser atestado por meio dos recursos mobilizados pelo Plano Marshall e pelo Plano Colombo.

¹²⁶ Estratégia elaborada com significativa influência da leitura do cenário mundial que se desenhava realizada por George Frost Kennan, como mencionado anteriormente.

eram colocadas como prioritárias ou não tinham força suficiente para ocupar o centro dos debates e das ações dos países, seja em termos de cooperações internacionais de maneira geral ou de CID em termos mais *stricto sensu*, fossem elas no âmbito bilateral ou multilateral.

Definições sobre o que se entende por desenvolvimento econômico começaram a tomar formas mais consistentes, em que se observa grande profusão das ideias, em diferentes graus de densidade e de complexidade, bem como diferentes ênfases e funções atribuídas aos elementos elencados como centrais. A ideia mais elementar de passar de uma economia voltada para a produção de bens agrários para uma voltada para a produção de bens com maior valor agregado, a qual se estaria passando do emprego de mão-de-obra com pouca qualificação e do comércio mais básico, para o emprego de uma com utilização de técnicas e de conhecimentos, já estava colocada. Aperfeiçoamentos, sofisticações e argumentos contrários foram sendo tecidos por diferentes intelectuais e vertentes de pensamento, tendo sido categorizados em termos de escolas ou de denominações específicas para identificá-los.

Observa-se que, de modo geral, a teoria do desenvolvimento buscou estudar e incorporar em suas análises experiências históricas de alguns casos emblemáticos em que houve alterações significativas das bases estruturais ou de acelerações da industrialização, como os casos ocorridos nos Estados Unidos após a Guerra de Independência nas últimas décadas do século XVIII, na Alemanha após a sua unificação no último terço do século XIX e na União Soviética nas primeiras décadas do século XX. Houve intenso debate teórico, com surgimento de pensadores, organizações locais e internacionais e a elaboração de diversos diagnósticos acerca das causas das situações de atraso e de pobreza que assolavam os países não desenvolvidos, assim como de proposições de soluções teóricas e práticas, por meio da formulação de políticas públicas, para equacionar essas adversidades e para superá-las.

Essas teorias, como mencionado, todavia, inseriam suas análises e tinham como marco conceitual o sistema capitalista. Sem propor rompimento desse sistema, buscavam traçar caminho que alcançasse maior produção de riqueza e provesse melhores condições de vida às populações, espelhando-se no lugar de chegada tão almejado do desenvolvimento, que seria reflexo da imagem do lugar de chegada dos Estados Unidos¹²⁷ e dos países da Europa Ocidental

¹²⁷ No que se refere mais especificamente à América Latina, é importante destacar que essa região recebia grande influência não apenas econômica dos Estados Unidos, mas também cultural, mormente a partir dos anos 1930. A tônica do relacionamento com a região era, até então, caracterizada por meio da violência e da coerção, como claramente expresso pela famigerada e emblemática frase *"Speak softly and carry a big stick"* da política externa da administração de Theodore Roosevelt (1901-09). Essa dinâmica sofreu inflexão com a Política de Boa Vizinhança durante a presidência de Franklin Roosevelt (1933-1945), cuja marca consistiu na disseminação de valores culturais estabelecidos naquele país – o que seria considerado *soft power* em termos mais atuais. Esses, em grande medida, foram incorporados, consciente ou inconscientemente, às referências mais tangíveis, como

em grande medida. Para tanto, partiam do pressuposto de que haveria um conjunto de ações racionais, otimizadoras dos recursos materiais disponíveis em seus territórios e das capacidades políticas locais, que levaria a esse fim (Escobar, 1995; Gilpin, 2002). Nesse sentido, pode-se argumentar que as cooperações internacionais eram tidas como elementos adicionais a essas práticas de ações racionais e de otimização de recursos, sem considerarem os elementos de poder subjacentes aos incentivos dos países em prestar cooperação.

Nota-se, por conseguinte, que essas teorias não atribuíam tanta significação, a não ser à antinomia mais evidente entre capitalismo e socialismo, às contribuições que os pensamentos geopolíticos poderiam prover para o melhor adensamento das formulações e das interpretações para articulação mais sistêmica e diacrônica entre as correlações de poder do cenário internacional e as teorias que versavam sobre as realidades econômicas locais. Quando englobavam análises mais sistêmicas, essas eram mais atreladas aos movimentos de descolonização asiático e africano e às conexões desses com o antagonismo do mundo bipolar.

Havia uma lacuna, portanto, para as concepções elaboradas sobre o desenvolvimento do mundo mais pobre, o que não deixa de incluir, por sua vez, os entendimentos sobre Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Parte da literatura aponta o famoso discurso de 1949 do presidente Harry Truman (1945-1953), ao tomar posse em seu segundo mandato, como marco fundante da área de estudos do desenvolvimento ao destacar a posição dos Estados Unidos para os países não desenvolvidos no Ponto IV (Sachs 2000; Escobar, 1995). Apesar de obviamente inserido na lógica de zonas de influência capitalista, já que em 1949 não havia mais qualquer dúvida acerca da escalada da rivalidade entre os dois países aliados da Segunda Guerra Mundial, a menção específica dos países não desenvolvidos e da suposta oferta de compartilhamento dos avanços tecnológicos e industriais dos Estados Unidos marcou as expectativas desses países e incentivou o pensamento teórico de como isso poderia ocorrer. Certamente esse fato foi central para o início mais consistente das elaborações sobre desenvolvimento econômico e, de maneira adjacente, sobre a CID, porém se observa a existência de estudos sobre essa área, que, apesar de difusos e sem essa rotulação particular, versavam sobre a situação de países com baixa industrialização, principalmente sobre a região mais oriental do velho continente, e sobre como se poderia agir para superar essa situação. Os estudos de Rosenstein-Rodan, como o "Problems of Industrialisation of Eastern and South-

as que constituiriam as noções de bem-estar material, assim como às intangíveis, como tendências musicais, cinematográficas e de moda, perfazendo verdadeiro padrão a ser desejado, seguido e alcançado. Esses valores certamente influenciaram não apenas os meios pelos quais as teorias do desenvolvimento propunham obter êxito, mas também os objetivos finais a serem atingidos.

Eastern Europe" de 1943, por exemplo, já tinham como objeto o papel a ser exercido pela industrialização em países não desenvolvidos. De qualquer maneira, a força política do discurso de Truman, a capacidade de arregimentar recursos materiais e expectativas, assim como a necessidade de exercer poder sobre as zonas de influência capitalista, quiçá até sobre as de influência socialista, levaram a outro patamar o incentivo para a conformação dessa área do conhecimento¹²⁸ e para as atividades de cooperação internacional que se desdobrariam.

Característica comum às variações das teorias que surgiam, apesar de inseridas na racionalidade para a otimização de capital material e político locais como mencionado, era o questionamento dos princípios fundantes das teorias econômicas da Escola Clássica. Entre os mais importantes, estavam os questionamentos das funções a serem exercidas pelo Estado na economia e as críticas às capacidades destas de abarcarem as particularidades e as necessidades regionais dos países não desenvolvidos. Vale notar que, de modo geral, a concepção expressa pelo termo progresso pelos pensadores clássicos começou a ser chamada de desenvolvimento pelos pensadores nas primeiras décadas do século XX. Novas explicações e reflexões, portanto, se faziam prementes e estavam sendo elaboradas para apreender aquela realidade.

As concepções liberais propugnavam, como se buscou evidenciar anteriormente nessa pesquisa ao se detalhar as origens dessa escola de pensamento, grosso modo, funções e ações pontuais do Estado apenas como garantidores das condições para que as forças de mercado pudessem agir livremente, sem muitas interferências, e, assim, maximizar a utilização dos fatores de produção e, conseqüentemente, de produção de riqueza. Situações excepcionais poderiam ocorrer, mas as ações tomadas deveriam se restringir a contornar essa circunstância atípica para que a economia voltasse a prosperar por sua própria dinâmica, em razão da racionalidade dos agentes econômicos e da constante procura desses por maximizar os seus ganhos, lucros, utilidades e satisfações individuais¹²⁹.

Essas premissas foram colocadas em xeque no debate econômico por teorias que foram denominadas de heterodoxas, abarcando variações e diferentes nomenclaturas. Particular centralidade foi atribuída às funções que seriam exercidas pela demanda, razão pela qual essas teorias foram designadas, grosso modo e com algumas aproximações, como sendo modelos de crescimento liderados pela demanda. Essas esposavam que as situações de pobreza e de atraso

¹²⁸ Apesar do revés sofrido por essa suposta ideia de compartilhamentos e de possíveis investimentos proposta por Truman, no referido discurso, com a ascensão dos republicanos à presidência com Eisenhower (1953-1961) e com a inflexão promovida por esses em alguns campos da política externa norte-americana para os países não desenvolvidos.

¹²⁹ Sendo mais rigoroso em termos econômicos acerca das racionalidades dos agentes, maximização de utilidades se refere aos indivíduos, ao passo que maximização de lucros se refere às empresas.

não eram uma condição inerente daqueles povos, fadados ao atraso por razões não completamente explicadas apenas por razões endógenas, mas também como resultado de um longo processo de exploração, articulado pelas dominações externas (Hunt, 2002; Bielschowsky, 2000). Nesse sentido, possíveis Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento teriam que considerar essa relação desigual entre os países, que colocava países desenvolvidos e não desenvolvidos em polos opostos, já que estariam ocupando funções díspares no sistema internacional.

Essas teorias heterodoxas, apesar das substanciais variações existentes entre elas, partem da perspectiva de que a atuação estatal desempenha função indutora e primordial para o positivo desempenho e desenvolvimento da economia, bem como de que parte da escassez dos fatores de produção poderia ser contornada por medidas tomadas pelo governo e que essa intervenção geraria dinâmica benéfica e favorável ao desenvolvimento econômico. Muitos se inspiravam nas proposições de Keynes, de Kalecki ou em variações dessas, com destaque para as contribuições inovadoras desses centradas na demanda e nos ciclos econômicos, buscando coadunar e adequar as principais ideias às especificidades dos países não desenvolvidos, como nos casos de Prebisch, Furtado, Lewis e Singer (Moraes, 2008; Bielschowsky, 2009, Escobar, 1995).

Nesse sentido, as teorias da Escola Clássica foram criticadas por diversos pensadores que fizeram contribuições para o debate mundial sobre o tema. Como se destacou, a função a ser desempenhada pela demanda ocuparia papel central para o crescimento econômico. Destacam-se algumas dessas, apesar de serem tratadas de maneira mais panorâmica em razão do objeto da pesquisa, com vistas a auxiliar a fundamentação de perspectiva das relações econômicas e internacionais a partir de olhar que privilegie as regiões não desenvolvidas, entre as quais o Brasil se insere, no que tange às articulações políticas e os incentivos para adoção de posturas cooperativas, sobretudo ao se considerar as realidades de atraso industrial, a grande participação das atividades primárias nas atividades econômicas, a quantidade de oferta de mão-de-obra não qualificada e as restrições para obtenção de financiamentos, dentro do quadro sistêmico em que há significativa assimetria de poder em relação ao *hegemon* e aos principais países desenvolvidos.

Um dos conceitos iniciais mais importantes para esse campo de conhecimento foi o de *big push*, elaborado e aprimorado por Nurske e Rosenstein-Rodan, cuja argumentação defendia que apenas grandes quantidades de investimentos em vários setores industriais seriam capazes de produzir as sinergias necessárias e os ganhos de produtividades para alterar o patamar produtivo dos países não desenvolvidos. Segundo essa lógica, esses seriam potencializadores

das externalidades positivas geradas, como o alargamento do mercado interno e do poder de compra da população, e da melhoria da qualificação da mão-de-obra. Para a realização desses investimentos, o papel do Estado seria preponderante, em razão dos montantes requeridos, sobretudo em áreas como as da infraestrutura de transporte e de energia. Entretanto, entre as críticas mais recorrentes a esse pensamento estão a origem desses recursos para os maciços investimentos, já que os países não desenvolvidos não teriam poupança interna para realizá-los nesses montantes e nessas escalas, e a pouca atenção conferida ao setor agrícola, elemento, que, de fato, não poderia ser deixado de lado nas políticas públicas desses países (Furtado, 1996).

Hirschmann, por sua vez, enfatiza que os investimentos deveriam ser desiguais, dependendo das características de cada setor, para serem mais eficientes. Para ele, como o atraso dos países não desenvolvidos havia gerado muitos desequilíbrios setoriais, investimentos em áreas prioritárias específicas poderiam corrigir essas deficiências ao mesmo tempo que essa nova situação geraria um novo desequilíbrio e, portanto, um novo investimento pontual. Assim, a própria dinâmica dos investimentos geraria novas lacunas de demanda e essas seriam benéficas para o crescimento da economia, cujos movimentos e descompassos seriam os próprios indutores desse processo (Hirschmann, 1958; Escobar, 1995).

As contribuições de Rostow referem-se, principalmente, à formulação de um caminho composto por etapas para o desenvolvimento, em que haveria um *take off* a partir de determinado momento, dadas as condições adequadas da economia. Essas ideias foram explicitadas em um dos seus mais célebres trabalhos “The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto” (Rostow, 1960), que defendia uma progressão linear das economias, com uma crescente incorporação de tecnologias mais modernas, para que chegassem à etapa final, caracterizada de forma definitiva pelo alcance do consumo de massa. Para tanto, seriam necessários volumosos investimentos de capital e conexão das economias dos países não desenvolvidos às dos desenvolvidos. Além da oposição às teorias e práticas econômicas da União Soviética, como o próprio título do trabalho evidencia, os estudos de Rostow são recorrentemente citados como um dos formadores do pensamento modernizante, nos anos 1950 e 1960.

Esses buscavam traçar uma trajetória universal de etapas para que todos os países não desenvolvidos pudessem, ao segui-la, chegar na etapa final em patamar de desenvolvimento semelhante aos das principais potências europeias e, certamente, ao dos Estados Unidos. Essa perspectiva, apesar de influente, foi fortemente criticada por não abarcar as condições específicas dos países não desenvolvidos, por ter um cunho determinista e por não considerar

as relações e as implicações das posições de dominação de poder. Não consideravam, portanto, a dinâmica subordinada que pautava as relações externas entre países desenvolvidos e não desenvolvidos de maneira geral. Ademais, também recebeu críticas por não destacar a forte influência e o impacto de estarem inseridas na rigidez do mundo bipolar, o que poderia ser convenientemente utilizada como justificativa para favorecer às posições dos Estados Unidos, impondo um caminho único e pré-determinado a ser seguido pelo mundo não desenvolvido para o alcance do desenvolvimento.

Acerca dessas contribuições teóricas supramencionadas, infere-se que as Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento não demonstravam e não demonstram obedecer à lógica semelhante a essas propostas, não apenas considerando os elevados volumes de capitais requeridos para que se obtenha dinâmica similar a essas concepções, mas principalmente pela sincronia de investimentos em áreas específicas e de incorporação de tecnologia ao longo do tempo que, certamente, parecem estar distantes da lógica sistêmica que orienta essas cooperações, mesmo ao se analisar a vertente Sul-Sul de maneira histórica e o adensamento das aproximações entre o Sul Global mais recentemente.

Esses caminhos traçados por essas teorias foram colocados em xeque nos estudos de Prebisch, de Furtado e de Lewis, cujo cerne dos diagnósticos de pobreza e de atraso localizava-se na situação estrutural da economia internacional, em que os países não desenvolvidos foram inseridos de maneira subjugada pelas potências colonizadoras como exportadores de produtos primários, fato fundamental para uma miríade de dificuldades, com as de industrialização, de formação de mercados consumidores internos, de capacidade de atrair investimentos produtivos externos, de captação de recursos financeiros no mercado de capitais e de inserção mais favorável no comércio internacional. Essas relações estruturais seriam responsáveis pelas enormes espoliações efetuadas por meio de uma inserção internacional desigual. Dentro dessa corrente de pensamento, as contribuições mais específicas de economistas que vieram a ser conhecidos como estruturalistas, defendiam que as relações externas teriam sido deletérias para os processos de desenvolvimento endógeno e sustentável dos países não desenvolvidos. Sob esse prisma, as relações externas que ocorreram teriam sido instrumentalizadas para inserir os países não desenvolvidos de maneira desigual dentro de uma lógica de divisão internacional do trabalho.

Por outro lado, esse afastamento dos pensamentos alicerçados nos ideais clássicos salientavam a importância da industrialização, do avanço tecnológico e da função dinamizadora exercida pelo mercado interno. Pensamentos esses que estavam alinhados com as proposições defendidas politicamente nas Conferência de Bandung (1955), do Cairo (1957)

e de Belgrado (1961)¹³⁰. Por conseguinte, e nessa linha argumentativa, a simples atuação das forças de mercado, combinadas com a abertura do comércio internacional e com a completa livre circulação de mercadorias não seriam benéficas para todos os países, especialmente para os países não desenvolvidos. Assim, pode-se argumentar que a aproximação política entre os países não desenvolvidos, não alinhados dentro do movimento criado à época, estaria vinculada à realização de cooperações internacionais entre eles, na vertente Sul-Sul, portanto, para se obter melhores condições para se chegar à industrialização e ao desenvolvimento.

Inserida de maneira geral nessa linha de pensamento, as contribuições do economista Arthur Lewis também reverberam no debate das teorias de desenvolvimento econômico e sugeriram alteração do recorte dos países para além dos conceitos de centro e de periferia e, conseqüentemente, das vertentes Norte-Sul e Sul-Sul. Esse autor contribuiu para a teoria do desenvolvimento de maneira peculiar ao enfatizar os termos de troca vinculando-os, sobretudo, com o mercado de trabalho e ao traçar distinção instigante entre as características do mundo desenvolvido e as do não desenvolvido. Uma de suas percepções centrais constituiu-se na observação do enorme excedente populacional, isto é, na enorme quantidade de mão-de-obra em potencial existente nos países não desenvolvidos (Lewis, 1954).

Assim, realizou estudo acerca de como os países subdesenvolvidos poderiam se inserir no sistema internacional, mais especificamente analisando o comércio internacional do século XIX, em contexto em que predominava a hegemonia inglesa, o grande *hegemon* daquele século. O contexto histórico à época, como se buscou evidenciar brevemente, localizava-se no período de grandes transformações ocorridas, em razão de inovações importantes, como a navegação a vapor, resultando na conseqüente redução nos custos de transporte e no aumento da frequência dos fretes marítimos, e com a expansão das ferrovias, dois elementos primordiais para a expansão e capilarização do poder inglês. O autor explicita que uma parte dos países se inseriu no sistema internacional por meio de uma expansão de novas terras para exploração e para produção com vistas à agricultura de exportação, e outra parte dos países se inseriu por meio do aumento da produtividade, decorrente da incorporação de novas técnicas utilizadas no setor industrial e, também, no setor agrícola.

Nesse sentido, ponto central discutido pelo autor referiu-se aos métodos produtivos utilizados e incentivados. Assim, diferenciou não apenas os bens produzidos, mas, sobretudo,

¹³⁰ Sobre as proposições de desenvolvimento por meio do avanço tecnológico e industrial por parte dos países não desenvolvidos, bem como da necessidade de financiamento multilateral para tanto, Helleiner relembra que essas já estavam incluídas em discursos proferidos por alguns deles nas discussões de Bretton Woods (Helleiner, 1994).

a forma como esses eram produzidos, aspecto que iria influenciar de maneira determinante as possibilidades de desenvolvimento econômico dos países e, conseqüentemente, de inserção internacional deles. Considerou, portanto, os custos de produção envolvidos e os tipos de mão-de-obra utilizadas, mais ou menos qualificadas, apontando os custos dos salários como uma das questões primordiais e vinculando-os às condições sociais internas de cada gama de países. Realizou detalhamento ilustrativo do caso dos Estados Unidos, em que se incorporam novos processos produtivos nas atividades de exploração dos recursos naturais, fato que aumentou a produtividade do setor de bens primários naquele país.

Logo, não se pode deixar de notar a importância da economia e da capacidade de financiamento para promover investimentos com o intuito de incrementar a mecanização e, conseqüentemente, a produtividade. Sobre esse ponto, um dos elementos que mais chama a atenção é a diferenciação da densidade tecnológica empregada na produção, o que requer não apenas investimento inicial mais elevado, mas também constantes investimentos para mantê-la nessa situação de alto patamar tecnológico.

Além de ter tecido críticas sobre a Escola Clássica, desvinculou sua análise da premissa keynesiana acerca do desemprego de curto prazo, já que, em sua observação empírica, apontou a existência de substancial contingente de indivíduos não incluídos no mercado de trabalho *per se*, como o próprio título de um de seus textos mais célebres “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, publicado em 1954, evidenciou literalmente. Logo no primeiro ponto elencado na parte final do referido texto, ao resumir as principais conclusões, o autor explicitou de maneira categórica:

In many economies, an unlimited supply of labour is available at a subsistence wage. This was the classical model. The neo-classical model (including the Keynesian) when applied to such economies gives erroneous results (Lewis, 1954: 199).

De acordo com essa interpretação, o processo de acumulação de riqueza nas economias não desenvolvidas e os seus termos de troca refletiriam as características marcantes e particulares do mercado de trabalho. O que lhe chamou a atenção de maneira provocadora foi a constatação de que mesmo com o processo de industrialização asiático avançando em alguns países, ainda haveria um enorme número de indivíduos fora das atividades mais modernas da economia e com renda e qualidade de vida muito baixas¹³¹.

¹³¹ Cabe ressaltar que o foco das observações de Lewis era direcionado, principalmente, para os países asiáticos, que estavam iniciando um processo de industrialização mais acelerada em meados do século XX. Essa

Assim, distinguiu as atividades capitalistas modernas e mais dinâmicas das demais, estando estas inseridas em um sistema econômico atrasado e com aspectos ainda, praticamente, pré-capitalistas. De maneira sintética, aponta a relação desproporcional entre capital e população disponível para mão-de-obra. Segundo Lewis:

In the first place, an unlimited supply of labour may be said to exist in those countries **where population is so large relatively to capital and natural resources**¹³², that there are large sectors of the economy where the marginal productivity of labour is negligible zero, or even negative (Lewis, 1954: 140).

Portanto, uma de suas contribuições mais significativas referiu-se ao recorte que traçou em termos de setor moderno e setor não moderno, diferentemente da visão tradicional que costuma distinguir indústria e agricultura – setor secundário e setor primário, portanto. Segundo essa sua categoria analítica, o elemento central não estaria estabelecido em termos de setor industrial e de setor agrícola, mas por meio da chave de leitura de como é o processo produtivo, se ele pode ser considerado moderno ou não. Sob esse ângulo, a agricultura realizada nos países desenvolvidos e a agricultura realizada em países subdesenvolvidos não poderiam ser consideradas da mesma maneira, pois haveria significativa diferença de produtividade e de salários. De maneira complementar, as contribuições do autor apontam para uma nova interpretação acerca do que tradicionalmente se entende como cooperação Norte-Sul, já que o recorte para a interpretação dessas cooperações teria que considerar os níveis de produtividade de cada setor em que eventualmente haja cooperação, e não o nível geral de desenvolvimento dos países envolvidos nessa cooperação para que possam ser considerados como pertencentes a uma dessas categorias cardiais.

Para Lewis, a maior parcela da população em países não desenvolvidos estaria vinculada à agricultura de subsistência e, dessa maneira, esse setor estaria gerando quantidade praticamente ilimitada de trabalhadores para os setores mais modernos da economia. Esse suprimento quase inesgotável de mão-de-obra pressionaria fortemente os preços dos salários, constantemente mantendo-os em patamares muito baixo e, até mesmo, estagnados. Portanto, mesmo que houvesse substancial crescimento da demanda dos bens produzidos, os ganhos de produtividade não ficariam retidos na economia do país, considerando a assimetria distributiva

perspectivas e contribuições, no entanto, servem de referência para os países não desenvolvidos de maneira geral, abarcando também em parte o caso brasileiro, levando-se em conta o excedente de mão-de-obra não qualificada existente.

¹³² Grifo nosso.

interna e o padrão de consumo das classes mais favorecidas, bem como as remessas de lucros para o exterior.

Sobre esse ponto, cabe destacar aqui a centralidade da existência de capital ou da capacidade de investimento para ser alocado no setor produtivo da economia. O caminho a ser trilhado para a solução dessa dicotomia entre setor moderno e setor atrasado seria, então, por meio da modernização das atividades pré-capitalistas, sobretudo a da agricultura de subsistência. A partir dessa modernização, aumentar-se-ia a renda e o padrão de vida do próprio setor mais atrasado, o que pressionaria os salários para cima da mão-de-obra daqueles que migrariam para os setores mais avançados, como, por exemplo, o industrial. Embora o próprio Lewis tenha feito ressalvas a essa análise ao considerar que os movimentos migratórios de trabalhadores de países menos desenvolvidos para países mais desenvolvidos também atuariam como fator de compressão salarial da força de trabalho nesses últimos, estes tenderiam ao nível equivalente ao da mera subsistência em cada país, não obstante as diferenças materiais, culturais e sociológicas construídas em cada um desses países em relação às diferentes percepções dos indivíduos acerca de quais seriam essas condições mínimas.

Nesse debate sobre as diferentes e mais adequadas formas de desenvolvimento, sobretudo as provenientes de olhar a partir do mundo não desenvolvido, também se destaca o pensamento emanado da Comissão Econômica para a América Latina e do economista argentino Prebisch, um de seus principais expoentes, e de Furtado, que, ao analisarem a situação de permanência das assimetrias econômicas entre as nações, também questionaram as premissas e as conclusões do pensamento clássico. Essa corrente de pensamento asseverava que a acentuação da divisão internacional do trabalho não necessariamente levaria à redução dessas assimetrias entre países desenvolvidos e não desenvolvidos, denominando o recorte internacional, eivado de significado e amplamente utilizado posteriormente na literatura e nos textos não acadêmicos, por meio dos termos centro e periferia. Esses seriam, grosso modo, países principalmente produtores de produtos manufaturados e países principalmente produtores de produtos primários, respectivamente. Ao questionar o pensamento clássico, Prebisch afirma,

(...) ele se baseia em uma premissa que é terminantemente desmentida pelos fatos. Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto. **Sendo assim, não precisam industrializar-**

se. Ao contrário, sua menor eficiência os faria poderem obter irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio¹³³ (Prebisch, 2000: 71).

Para analisar mais detidamente essa dinâmica, formulou-se o que se tornou conhecido como Teoria do Subdesenvolvimento, explicitando o fato de que, caso os países subdesenvolvidos mantivessem-se especializados na agricultura, continuariam subdesenvolvidos e dependentes. Prebisch contrapõe e diferencia as características de produtos industriais e de produtos primários, fundamento do argumento para as observações acerca dos termos de troca, das variações de produtividade e dos custos de produção de longo prazo.

Ao examinar os dados empíricos da participação da América Latina no comércio internacional no período entre 1915 e 1940 (Prebisch, 2000), verificou que apesar de ter crescido significativamente em termos absolutos, houve redução da participação relativa da região no comércio internacional. Ao buscar explicação para essa constatação aparentemente paradoxal, elaborou o conceito de deterioração dos termos de troca, em razão de algumas características próprias dos bens exportados pelos países da periferia, primários em sua grande maioria. Estes seriam relativamente inelásticos em relação à renda da demanda¹³⁴ e teriam característica específica acerca da forma como se estruturaram os mercados de trabalho nessas economias¹³⁵.

O que se constata sobre esse ponto específico, além da importância das contribuições da CEPAL e de seus principais pensadores para o debate econômico e para a compreensão da dinâmica da relação entre países desenvolvidos e não desenvolvidos, é novamente a função a ser exercida pela industrialização na economia. Para tanto, para que a industrialização possa

¹³³ Grifo nosso.

¹³⁴ No que se refere a essa primeira característica, considerando a expansão da economia, as commodities teriam a tendência de perda de valor relativo em relação aos produtos industrializados, já que por não serem elásticas o aumento da renda não levaria a um aumento proporcional do consumo desses bens. Desse modo, haveria não apenas esse descompasso em termos de crescimento de renda e de consumo, mas também um limite imposto pela própria capacidade fisiológica das pessoas consumirem gêneros alimentícios, por mais elaborados que eles sejam. Portanto, na medida em que a renda mundial estivesse em constante expansão, os bens primários tenderiam a perder valor relativo perante os industrializados, que não têm essas características limitadoras, sendo mais elásticos em relação à renda e mais flexíveis na sua capacidade de acumulação por parte dos consumidores, tanto em países desenvolvidos como em países não desenvolvidos.

¹³⁵ No que tange à essa segunda característica, o autor explicitou a diferença de organização sindical entre os países desenvolvidos e os não desenvolvidos. Nos primeiros, a evolução social histórica de formação de trabalhadores mais educados formalmente e a construção de leis de proteção social e trabalhistas dificultariam a redução dos salários, e, até mesmo, da quantidade de empregos, em níveis muito desproporcionais à produtividade da atividade econômica. Situação muito diferente dos países não desenvolvidos, em que a existência de enorme setor econômico vinculado à subsistência, uma verdadeira massa de reserva de trabalhadores, impediria que o incremento da produtividade pressionasse o preço dos salários da mão-de-obra para cima.

ser criada ou fomentada, aspecto central para todo o processo de desenvolvimento sob essa leitura, a capacidade de articulação externa em eixo mais simétrico e a capacidade de financiamento externo pode contribuir de maneira significativa.

Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países¹³⁶. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas (Prebisch, 2000: 72).

Por conseguinte, sob esse prisma, a única maneira de lograr-se êxito na redução das assimetrias entre os países, acentuadas pelo livre mercado e pelo comércio internacional irrestrito, seria por meio da industrialização. Por meio da industrialização se conseguiria, portanto, diversificar a pauta exportadora incorporando produtos de maior valor agregado, o que seria benéfico para o incremento do progresso técnico doméstico, porquanto se aumentaria a proporção de produtos com maior elasticidade renda, fortalecendo o saldo da balança comercial e diminuindo a restrição externa, em razão da maior obtenção de divisas.

De forma complementar e importante para a análise dos fluxos internacionais de capitais e para as possibilidades de financiamentos, o tema da restrição externa de divisas é caro a essa interpretação, pois a capacidade de importação de maquinário e de insumos seria fundamental para a industrialização nacional e, dessa maneira, para o aumento da produtividade interna. Sobre esse ponto, pode-se destacar que parte dessa função de provedor de divisas externas também poderia ser atribuída às instituições alternativas de financiamentos, o que corrobora a importância dessas no cenário contemporâneo.

Assim, essa argumentação explicita a importância fundamental da capacidade de financiamento para efetuar investimentos e, portanto, para se trilhar percurso, considerando as características gerais dos países não desenvolvidos, com vistas ao desenvolvimento econômico. Esses financiamentos externos em moeda internacional poderiam ser utilizados não apenas para suprir uma demanda de recursos para investimentos domésticos, contribuindo para superar o ponto sempre reiterado pela literatura da restrição externa, mas também contribuindo para a dinamização da economia interna com a criação de empregos e, conseqüentemente, para o aumento da demanda da economia de modo geral.

¹³⁶ Grifo nosso.

Acerca desse ponto sobre a necessidade de superação da restrição externa de moeda internacional, Medeiros e Serrano também destacam a importância da capacidade de exportação para a obtenção de divisas para sustentar a industrialização nacional, afirmando que essa não seria excludente em relação à formação de um mercado interno dinâmico, pelo contrário, seriam complementares, considerando a proeminente necessidade de obtenção de moeda internacional para a importação de insumos de produção e de máquinas.

Pretende-se argumentar aqui que as exportações podem ser mais ou menos importante para a expansão da economia – de acordo com uma série de características estruturais de cada país; **entretanto, seu papel no financiamento e relaxamento da restrição externa ao crescimento é absolutamente central e estratégico**¹³⁷ para todos os países, com a exceção daquele que emite a moeda de circulação internacional (Medeiros e Serrano, 2001: 106).

Em “Financial Dependency and External Cycles in Latin America” (Medeiros, 2008b), Medeiros reiterou importância do texto de 1949 de Prebisch, considerando-o um verdadeiro manifesto contra as correntes hegemônicas do pensamento econômico clássico à época, como um dos mais relevantes para a fundação do debate sobre desenvolvimento econômico. Ressaltou a centralidade da característica de a América Latina ter se constituído historicamente como provedora de matérias-primas para as principais potências e os desequilíbrios das taxas de crescimento entre essa região e o continente europeu.

Salientou, ademais, o que é particularmente importante para essa pesquisa, que o fator mais significativo que possibilitou os fortes ciclos econômicos terem ocorrido nos países centrais foi o da taxa de investimentos. Essa, por sua vez, está diretamente atrelada à capacidade de financiamento. Os países não desenvolvidos, por sua vez, não teriam conseguido reverter para dentro dos seus mercados os ganhos dos ciclos de exportações, de endogenizá-los, com reinvestimentos e com aumentos de produtividade e de competitividade. A estratégia do modelo de Industrialização por Substituição de Exportações teria o objetivo precípuo de deslocar para dentro o ciclo econômico, no entanto, essa tarefa não seria facilmente realizada por meio da quase exclusiva produção de *commodities*, mesmo que ela fosse produzida de maneira mais moderna, como sugerido por Lewis.

Assim, além da capacidade de financiamento e de investimento, para que houvesse incremento de ciclos endógenos positivos seria necessário haver capacidade de exportação

¹³⁷ Grifo nosso.

diversificada, apesar de focada nos bens manufaturados. Sobre esse ponto, infere-se que a estratégia esposada pelo paradigma universalista é corroborada, com a sua defesa da diversificação de parcerias e de mercados. Por conseguinte, para que estes ciclos não fossem interrompidos ou que ocorressem apenas intermitentemente seria necessário haver certa densidade e sinergia entre os setores exportadores, geradoras de um mercado interno mais robusto, em razão da escassez de divisas externas e da baixa capacidade de formação bruta de capital fixo.

Com efeito, o próprio incentivo a um modelo endógeno de desenvolvimento, ao diminuir a proporção de bens primários na pauta de exportação, reduziria os efeitos negativos oriundos da deterioração dos termos de troca. Nesse sentido, como mencionado anteriormente, atenção é requerida ao se analisar esse processo considerando os fluxos de capitais internacionais e a função desempenhada pela capacidade de financiamento em moeda internacional para o fomento de áreas sensíveis e, portanto, para o incremento da produtividade da industrialização. No que se refere especificamente a esse ponto, enfatiza-se que a função das instituições alternativas de financiamento contemporâneas de provedores de linhas de empréstimo em moeda internacional também é relevante nesse aspecto.

Como explicitado, vale salientar que esse incentivo ao financiamento do desenvolvimento industrial, todavia, não propugna a autarquia, isto é, a inexistência de exportações, porquanto estas seriam essenciais para a aquisição de divisas internacionais, arrefecendo a restrição externa e possibilitando a importação de máquinas e de insumos necessários para a sustentação e para a expansão do parque industrial, aspectos diretamente vinculados à produtividade e essenciais para os modelos de desenvolvimento examinados. Assim, essa conceituação não fundamenta adoção de posição isolacionista por parte dos países no cenário internacional, haveria a necessidade, portanto, de articulação externa.

No que tange especificamente ao tema das divisas e do controle de capitais, Prebisch afirma ser favorável ao controle por parte do Estado (Prebisch, 2000). Esse ponto foi desenvolvido por Medeiros ao demonstrar que desde o início o setor primário exportador foi concebido e montado de maneira dependente dos ciclos financeiros centrais (Medeiros, 2008; Medeiros e Serrano, 2009), o que está alinhado com a leitura da relação histórica subordinada à posição de poder do *hegemon* e da estratificação imposta pela disputa central. Enfatizou, nesse sentido, que o sistema primário exportador foi empreendimento financiado e dependente de capital externo. Por conseguinte, esse setor já começou suas atividades internacionalizado e vinculado às economias do *hegemon* e das principais potências, sendo, conseqüentemente, intrinsecamente dependente.

Sobre essa dependência intrínseca, não se pode deixar de destacar que a própria independência do Brasil já estava atrelada e dependente da contração de um passivo financeiro externo. O tema do financiamento internacional, portanto, não seria apenas dependente dos ciclos financeiros centrais, preponderante para a possibilidade de desenvolvimento econômico por meio da área agrícola, mas principalmente para aquelas áreas produtoras de maior valor agregado. Ademais, o que se infere é que o incremento da disponibilidade de financiamento promovido e provido por parte dos países não desenvolvidos, com o incremento de instituições alternativas de financiamento, contribuiria para o arrefecimento dessa dinâmica dependente dos ciclos financeiros do *hegemon* ou das principais potências fornecedoras de crédito e das suas lógicas, vinculadas às disputas por poder e às estratégias nacionais, para realizá-los.

Medeiros também criticou a perspectiva que enfatiza a importância estrutural do hiato de divisas, cuja suposição é a de que o endividamento decorreria de uma necessidade primordialmente gerada por um desequilíbrio comercial oriundo de déficits entre importação e exportação. Vinculou essa argumentação acerca dos fluxos financeiros e da saída de capitais à preferência pela liquidez em moedas fortes, ou seja, em divisas externas. Dessa maneira, teceu argumentação que qualificou a ideia de endividamento externo excessivo, que não seria um elemento derivado da economia real, mas, principalmente, característica de economias financeiramente abertas. O pecado original dessas economias não desenvolvidas, como denominado por ele, residiria na incapacidade de poder endividar-se na própria moeda, gerando uma constante fragilidade financeira em potencial. Sobre esse ponto faz-se ressalva estrutural acerca do papel exercido pelo sistema dólar-flexível para a hierarquização internacional de poder, pois mesmo os financiamentos realizados pelas instituições financeiras alternativas, apesar de incrementarem a disponibilidade de capital, seriam limitados por esse aspecto, já que são realizados em moeda internacional em quase sua totalidade.

Os conceitos de ciclo de dívida e de ciclo de valorização foram inseridos nessa argumentação ao averiguar os momentos de valorização das taxas de câmbio e ao constatar que a ocorrência de longos períodos tenderia a gerar apostas de que estes são insustentáveis no médio e no longo prazo e, conseqüentemente, suscitariam forte aumento de demanda por ativos financeiros em moedas conversíveis. Dessa maneira, o autor destacou a função desempenhada pela flutuação da moeda e a importância dessa para a nova retomada do ciclo de valorização, chamando atenção para a importância da existência de elemento autônomo do fluxo financeiro e as implicações desse aspecto para o desenvolvimento econômico interno. Sobre esse ponto, apesar de ter atuação limitada em relação aos movimentos de valorização e às flutuações das

dívidas, as instituições financeiras alternativas poderiam facilitar a construção e a consolidação desse de elemento mais autônomo em relações aos fluxos internacionais mais consolidados.

Apesar das significativas contribuições, a capacidade de influência e o poder de mobilização das teorias heterodoxas diminuíram a partir dos anos 1970 e durante os anos 1980. Além das variações interpretativas e teóricas elaboradas pelas vertentes pós-colonialistas, embora levando em conta as importâncias explicativas das funções e das implicações dessas teorias para as interpretações que salientam a dominação cultural e a imposição de valores e de costumes a partir de referências das principais potências, terem de certa maneira contribuído para uma maior fragmentação explicativa das variáveis analíticas, com o aumento do leque de interpretações existentes, os fatos do cenário internacional à época também favoreceram um recrudescimento das teorias neoclássicas¹³⁸ – denominação que também abarca variações das ideias compreendidas por esse termo, apesar de elas expressarem certa convergência acerca das ideias que versam sobre liberalização e sobre o equilíbrio geral da economia (Hunt, 2002).

Assim, nota-se arrefecimento das teorias que privilegiavam a esfera econômica a partir de perspectiva dos países não desenvolvidos no contexto das crises financeiras decorrentes do rompimento do sistema de Bretton Woods, dos dois choques do petróleo, da inflexão da política monetária e cambial norte-americana, com o choque Volcker e com as consequentes implicações para a economia mundial, sobretudo para as economias dos países não desenvolvidos, como atestado pelas crises das dívidas externas dos anos oitenta.

Esse recrudescimento das teorias mais liberais foi fortalecido pelas políticas colocadas em prática pelos governos de Ronald Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos, de Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, e também por Helmut Kohl (1982-1989) na Alemanha, bem como pelas ações de instituições internacionais na área financeira, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. O maior entrelaçamento entre financiamentos, empréstimos e condicionalidades marcou de maneira indelével esse período. A rígida imposição de condicionalidades aos países que buscavam capital externo, fragilizados pelas crises das dívidas externas e pela diminuição da liquidez internacional, foi prática comum. Essas condicionalidades refletiam em grande medida os preceitos neoliberais, sumarizados de

¹³⁸ Esse termo é, geralmente, apontado pela bibliografia como tendo sido cunhado ainda no século XIX, com as contribuições realizadas pelos marginalistas. Apesar de não ser o objeto da pesquisa, ressaltam-se algumas contribuições para as variações dos espectros das escolas normalmente referidas, de acordo com suas premissas, consideradas mais próximas do polo heterodoxo ou do neoclássico. As contribuições de Bentham e Mill para os utilitaristas; as sínteses de Marshall para os marginalistas e as críticas e complementações de Sraffa para o equilíbrio parcial de Marshall; as teorias sobre dotação de fatores de Heckscher e Ohlin; as teorias mais enfáticas da Escola Austríaca centradas no indivíduo com Von Mises e Hayek; as contribuições de Hicks e para síntese neoclássica de Samuelson; entre outras (Hunt, 2002).

maneira emblemática no Consenso de Washington, e restringiam a autonomia desses países de formularem políticas econômicas próprias (Velasco e Cruz, 2007). Por conseguinte, a capacidade desses países de formularem estratégias de desenvolvimento nacional, bem como de respaldá-las financeiramente era limitada.

No que se refere a essa situação de limitação das capacidades de escolhas internas por parte dos países não desenvolvidos, ela foi sendo alterada nas duas décadas seguintes, com o fortalecimento das economias internas e com a maior possibilidade de articulação externa. Nesse processo, entre as diversas variáveis que compõem as especificidades de retomada de crescimento econômico em cada país no cenário contemporâneo, destaca-se o crescimento dos preços internacionais das commodities, aquecidos, em grande medida, pelo incremento da demanda chinesa e indiana e pelo maior consumo interno de alimentos em razão do aumento do poder de compra das populações dos países não desenvolvidos.

Ademais, a crise financeira mundial de 2008 abalou profundamente, novamente, não apenas as expectativas teóricas de autorregulação dos mercados, mas também impulsionou governos de Estados desenvolvidos a atuarem direta e mais fortemente na economia, com maciças injeções de capital e com regulamentações, para salvarem o sistema bancário de um eventual colapso e das repercussões desse para os mais diversos segmentos da economia, e com planos para retomada da produção industrial, dos serviços, do emprego, da confiança e do consumo.

Nesse contexto em tela, em consonância com o fortalecimento econômico dos países não desenvolvidos nesse período, observam-se articulações desses países que compõem o Sul Global não apenas nos fóruns tradicionais de concertação internacional, mas também na proposição para a elaboração de novos espaços de coordenação, entre os quais se notam iniciativas para criação e para o fortalecimento de instituições alternativas para financiamentos de médio e de longo prazo. Essas não apenas compõem parte das iniciativas políticas inseridas no adensamento da aproximação entre o Sul Global, mas também buscam ocupar espaço para provimento de respaldo financeiro para a consecução de atividades concretas não associadas diretamente ao *status quo* institucional multilateral estabelecido pelo *hegemon*.

Nota-se novamente, nesse período, um fortalecimento da política externa brasileira mais atrelada à tradição nacional-desenvolvimentista, em que o papel do Estado exerce função importante, agindo como indutor do crescimento econômico nacional e como ator central para elaboração de estratégias de inserção internacional. No caso brasileiro, observa-se que esse movimento de aproximação com o Sul Global, e os respectivos incrementos das cooperações internacionais na dimensão Sul-Sul, ocorreu mais fortemente a partir dos primeiros anos do

século XXI até meados de 2016, com o impedimento do governo Rousseff figurando como marco significativo e constituindo marco temporal da pesquisa em tela. A partir de então, observa-se uma alteração nas prioridades externas, em consonância com uma orientação de maior alinhamento com o *hegemon*, com o paradigma americanista, portanto, com as potências tradicionais e com a tradição liberal associada.

Sobre esse ponto, não se pode deixar de ressaltar aqui que, apesar das contribuições de cada teoria econômica e das diferentes vertentes, há que se fazer distinção entre a formação de teorias, isto é, a formação de um campo de conhecimento, de uma disciplina acadêmica como área propriamente dita, e a elaboração de um projeto político nacional que vise ao desenvolvimento em sentido *latu sensu*. Esse, geralmente, é composto por matizes, combinações e aproximações do que propugnam as teorias. Para tanto, há que se considerar a correlação de forças internas do país, as possibilidades e restrições externas, bem como as estratégias delineadas e as escolhas políticas e econômicas tomadas para que se atinja tal objetivo. Sob esse pano de fundo é que se insere o tema da pesquisa em tela, apesar de não adentrar detalhadamente nas variações domésticas para aprofundamento muito além da chave de leitura dos paradigmas americanista e universalista quando se analisam as concepções e as ações concretas tomadas pelos governos mais recentes, parte-se da fundamentação teórica de que estes estão constantemente em busca por poder.

3.4) Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: importância da dimensão multilateral e atuação contemporânea das Nações Unidas

Com o final da Guerra Fria e com a alteração estrutural significativa que ocorria no sistema internacional, diante do cenário de multipolaridades indefinidas como explicitado anteriormente, houve não apenas incremento da força das teorias liberais defendidas e propugnadas pelo *hegemon* vitorioso, mas também alteração dos objetivos e redução substancial das tradicionais motivações estratégicas, que haviam perdurado por quase meio século, para realização de cooperações internacionais por parte dos principais países prestadores, como Estados Unidos, Reino Unido e Japão. As prioridades, sobretudo dos Estados Unidos e da União Europeia¹³⁹, voltavam-se para os países do Leste europeu e da Ásia Central, em consonância com o movimento de inserção ou de reinserção dessas regiões à lógica capitalista e com as novas e diferentes questões de segurança que emergiam em razão da fragmentação soviética.

No que se refere especificamente a esse último aspecto, as iniciativas de Cooperação Internacional, e conseqüentemente seus financiamentos, precisavam se adequar aos novos desafios que se impunham e às novas prioridades decorrentes desse cenário. Os conflitos voltavam-se, sobretudo, para o âmbito interno dos Estados nacionais, conformando não mais potenciais conflitos interestatais iminentes, mas passando a ter caráter mais intraestatais, principalmente suscitados por antagonismos derivados de questões políticas, étnicas e religiosas que haviam sido mantidos razoavelmente sob controle em razão da pressão externa exercida pelas superpotências para manutenção da ordem internacional¹⁴⁰. De qualquer maneira, não havia mais o receio por parte das grandes potências de que esses conflitos mais pontuais levassem a uma escalada de grandes dimensões que pudesse colocar em xeque a segurança sistêmica e resultar em uma guerra generalizada de proporções mundiais. A vitória

¹³⁹ A Comunidade Europeia passa a ser União Europeia a partir do Tratado de Maastricht de 1992.

¹⁴⁰ Há acentuado aumento do número das operações de paz lideradas pelas Nações Unidas a partir dos anos 1990, em que não apenas a quantidade chama a atenção, mas também a complexidade e os recursos financeiros e humanos envolvidos. Apenas entre os anos de 1988 e 1994 o Conselho de Segurança autorizou vinte (20) novas missões de paz. “A natureza dessas operações evoluiu significativamente nas últimas décadas, principalmente após os anos 1990, passando de forças de interposição e observação para operações mais complexas, dotadas de mandatos em áreas diversas. A importância adquirida pelas operações de paz pode ser demonstrada por números: em 1988, o orçamento da ONU para essas operações era de US\$ 230 milhões e, no orçamento de 2016-2017, atingiu US\$ 7,8 bilhões. Atualmente, existem 16 operações de manutenção da paz, que mobilizam mais de 112 mil pessoas – entre civis, militares e policiais”. (MRE, 2018: 01). Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4780-operacoes-de-paz-das-nacoes-unidas>. Acessado em 01 de setembro de 2018.

dos Estados Unidos na principal disputa de poder mundial, portanto, dava novo tom às relações sistêmicas que se desenhavam. Com essas transformações em andamento, observa-se também uma queda do volume de recursos financeiros destinados à cooperação internacional ocorrida em meados da década de 1990 por parte dos tradicionais países prestadores (Milani, 2014).

Diante desse cenário, as Nações Unidas buscaram posição mais protagonista e decidiram atribuir mais atenção ao tema da Cooperação Internacional, debatendo também as cooperações financeiras para apoiar as iniciativas propostas de maneira crescente e adensando a institucionalidade dessas discussões, muito em razão dos posicionamentos e das articulações que estavam sendo realizados por parte dos países do Sul Global no âmbito da própria organização. Nesse contexto, a organização enfatizou a discussão de temas abrangentes e muito ambiciosos para a agenda multilateral, de cunho progressivamente multidimensional, que teriam impactos significativos para a Cooperação Internacional, incluindo, conseqüentemente, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Observa-se, concomitantemente a essa atuação mais propositiva dos países não desenvolvidos no âmbito das Nações Unidas, entre os quais se nota a posição atuante brasileira, maior preocupação quanto à elaboração das diretrizes e ao delineamento das áreas de atuação dessa organização para o tema do desenvolvimento em seu sentido mais amplo.

Essa atuação reflete a tentativa de melhor coadunar as ações das Nações Unidas nessa área com as demandas e com as especificidades dos países do Sul Global e, com efeito, constata-se avanço da pauta desses países nos objetivos, apesar de muito abrangentes, que foram sendo definidos nessa dimensão multilateral, que, como mencionado, reverberam nas cooperações internacionais promovidas pela organização, que, por sua vez, compõem parte significativa das cooperações realizadas pelos países. Nesse sentido, salienta-se que, a despeito das mais recentes iniciativas dos países do Sul Global de também se articularem em fóruns multilaterais de geometria variável, sejam eles temáticos ou com escopo mais abrangente, as Nações Unidas continuam figurando como um dos mais importantes fóruns de concertação, cujos entendimentos influenciam a ações de cooperação internacional de maneira substancial. Não se pode deixar de ressaltar, no entanto, que essa atitude mais protagonista também se vincula à capacidade de atuação conferida a eles pelo sistema de votação institucional existente na Assembleia Geral, em que prevalece a vontade da maioria, não obstante as diferenças de poder militar e econômico¹⁴¹

¹⁴¹ Diferentemente das questões de paz e segurança tratadas pelo Conselho de Segurança e do voto diferenciado dos cinco membros permanentes.

Nesse sentido e dentro da grande área que a literatura se refere como desenvolvimento, como explicitado anteriormente nessa pesquisa, os países buscaram agregar os temas em uma agenda multilateral, que pudesse envolver todos os membros, e definir as linhas de atuação a serem perseguidas por essa organização. Para tanto, há dois momentos recentes marcantes para a definição dessa agenda, mobilizadores de esforços políticos e financeiros, e dos mais importantes para as ações multilaterais de Cooperação Internacional, que, certamente, também influenciam as outras iniciativas de cooperação nas dimensões das concertações multilaterais e bilaterais. O primeiro ocorreu com a proximidade do final dos anos 1990, em que se definiram os oito (08) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)¹⁴², contendo vinte e duas (22) metas no total, e o segundo ficou marcado pelas discussões que permearam o final do período de quinze anos estipulado para estes e para o novo período subsequente de mesma extensão. Para esse segundo período, que ficou conhecido como Agenda 2030, foram definidos dezessete (17) Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), contendo cento e sessenta e nove (169) metas¹⁴³.

A fim de melhor compreender as motivações orientadoras subjacentes à atuação dos países do Sul Global para a definição dos temas que consistiriam nos objetivos formulados nesse âmbito multilateral no período contemporâneo, na esteira da leitura acerca da construção de um movimento com vistas a maior desconcentração de poder mundial, é fundamental considerar um tema que vem ganhando força e que não pode ser deixado de lado para a compreensão desse processo, pois perpassa grande parte da agenda de cooperação e tem impactos transversais dos mais significativos. Esse é justamente o tema do meio ambiente, que, além dessa crescente importância conferida a ele nas discussões multilaterais, também foi sendo paulatinamente associado ao tema do desenvolvimento.

Apesar de não ser o foco central dessa pesquisa tratar detalhadamente de como o processo da evolução do tema do meio ambiente ocorreu na agenda internacional, faz-se necessário destacar alguns conceitos primordiais e fatos históricos marcantes dessa evolução

¹⁴² Esses oito objetivos eram: acabar com a fome e com a miséria; educação básica de qualidade para todos; igualdade entre os sexos e valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde da gestante; combater a AIDS, a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; todo mundo trabalhando para o desenvolvimento. Disponível em <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>. Acessado em 02 de agosto de 2018.

¹⁴³ Com vistas a atingir aos propósitos explicitados pelo secretário geral, houve a criação de um Grupo de Trabalho (GT), no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, para discussão e para definição de quais seriam os ODS, conforme decisão que havia sido tomada ao final da Conferência Rio+20, fato que também reitera a vinculação traçada entre desenvolvimento e meio ambiente. Esse GT foi formado por setenta países (70), que estiveram reunidos entre os anos de 2013 e 2014 com esse intuito, tendo recebido contribuições de especialistas e da sociedade civil. Ao final desses debates, chegaram-se aos ODS.

para o entendimento mais específico das iniciativas multilaterais de cooperação internacional e dos seus financiamentos, considerando as vinculações diretas e indiretas com o tema do desenvolvimento. De maneira mais evidente, não se pode deixar de notar que o termo “sustentável” aparece logo na denominação desses objetivos da Agenda 2030 e merece compreensão, mesmo que de maneira breve, do que representa mais diretamente para o tema da pesquisa.

Com esse intuito, salienta-se a importância da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), popularmente conhecida como Rio-92, em que se pontuou discussão em termos completamente diferentes daqueles predominantes na Conferência sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo no início da década de 1970. Segundo o especialista brasileiro no tema Wagner da Costa Ribeiro, a defesa da posição dos países não desenvolvidos na década de setenta contrastava com uma estratégia dos países desenvolvidos de restringir o crescimento econômico dos mais pobres, o que não apenas causou uma dicotomia entre desenvolvidos e não desenvolvidos, mas também levou as Nações Unidas a criarem o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para centralizar as iniciativas sobre esse tema no sistema multilateral e para evidenciar a importância de se atuar em conjunto nessa área.

(...) surgiu, em especial entre os países ricos, a tese do crescimento zero, que consistia em congelar o crescimento econômico dos países pobres já que não seria possível prover toda a população mundial de bens de consumo na escala ofertada aos que vivem em países ricos. A resposta veio dos países pobres, que ficaram conhecidos como desenvolvimentistas, que queriam desenvolver-se, o que, na época, era quase sinônimo de industrializar-se (Ribeiro, 2001: 607).

Para os países não desenvolvidos, de acordo com as indicações de grande parte das teorias econômicas que versavam sobre desenvolvimento, como explicitado anteriormente nesse terceiro capítulo, a industrialização constituía aspecto fundamental para as políticas com vistas ao desenvolvimento. A ideia de que o desenvolvimento dos países pobres poderia ser uma ameaça ao meio ambiente do planeta, como havia sido defendida pelos países desenvolvidos naquela década, mormente por aqueles reunidos no Clube de Roma e sedimentada no relatório “Limites do Crescimento” (Meadows, 1973) baseado em ideias neomalthusianas da incompatibilidade entre crescimento populacional e recursos naturais, já

havia sido fortemente contestada nos últimos anos e não cabia mais no debate da década de 1990.

Na UNCED consolidava-se o conceito de desenvolvimento sustentável, definido mais consistentemente pelo Relatório Brundtland no final da década anterior e depois reiterado pela literatura em praticamente todas as menções sobre o tema (Ribeiro, 2001). A definição de “desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (Relatório Brundtland, 1987: 01)¹⁴⁴, apesar de destacar as necessidades de recursos naturais para a perpetuação geracional, não os quantifica precisamente, fato que seria levado à baila nas discussões futuras realizadas nas Conferências das Partes (COP), no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)¹⁴⁵.

Esse entendimento acerca da vinculação entre meio ambiente e desenvolvimento foi corroborado e aprofundado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ocorrida em 2012, conhecida popularmente como Rio + 20. Além do próprio nome da conferência já ser explícito acerca dessa conexão, a conferência foi caracterizada por ter sido plataforma de discussões e de lançamento de iniciativas e de processos para uma agenda global de desenvolvimento sustentável¹⁴⁶, que influenciaram as ações de Cooperação Internacional em sentido mais amplo, bem como os mecanismos para financiá-las

A conferência explicitou no documento final produzido, denominado de “O Futuro que Queremos”, o lançamento oficial do processo intergovernamental para negociação dos próximos objetivos a serem perseguidos pelas Nações Unidas, os mencionados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como o processo para as negociações sobre financiamento do desenvolvimento. Esse último ponto, de relevo mais central para o tema dessa pesquisa, ao vincular explicitamente os recursos materiais, financeiros propriamente ditos, para as áreas de desenvolvimento e de meio ambiente, será melhor pormenorizado e analisado.

¹⁴⁴ Remete à discussão tratada nos mais de vinte anos anteriores. O referido relatório ficou mais conhecido como “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1987. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acessado em 13 de junho de 2018.

¹⁴⁵ Criada oficialmente durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Sigla em inglês para expressar *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

¹⁴⁶ Essa agenda global se baseou em dois temas principais tratados durante a conferência: “Economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza” e “Estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável”. (O Futuro que Queremos, 2012b). Disponível em http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf. Acessado em 04 de março de 2018.

Além do processo negociador para a definição dos objetivos, essas discussões específicas acerca dos recursos financeiros necessários para alcançá-los foram destacadas e acabaram recebendo fóruns próprios para sua negociação, delimitação e monitoramento. Apesar de haver certa lacuna temporal entre as negociações dos objetivos e a dos recursos financeiros para atingi-los, que fariam mais sentido se acontecessem de maneira sincrônica para poderem receber planejamento de recursos compatível e adequado para a efetiva concretização desses objetivos, não se pode perder de vista a dificuldade desse processo negociador, principalmente ao se considerar a quantidade e a complexidade dos objetivos sendo propostos, bem como o número de países participantes e seus interesses específicos.

Com efeito, os questionamentos e as iniciativas acerca dos recursos financeiros requeridos para apoiar e para concretizar os ODM definidos tornavam-se essenciais. Na primeira década do século XX, os recursos financeiros foram tratados especificamente em duas ocasiões marcantes para esse debate, durante a Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada no México em 2002, e na Conferência Internacional de Seguimento sobre Financiamento do Desenvolvimento, realizada no Catar em 2008. Dando sequência a essas duas, para tratar dos recursos necessários com vistas ao alcance dos ODS no período seguinte estipulado até o ano de 2030, foi realizada a terceira Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento em Addis Abeba, em 2015.

A Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento de 2002¹⁴⁷ ocorreu em contexto particularmente sensível do cenário internacional. As variáveis estruturais do sistema internacional não podem ser desconsideradas como regra geral de qualquer análise, ainda mais naquele contexto específico à época. Os ataques terroristas aos Estados Unidos, do onze de setembro do ano anterior, haviam alterado substancialmente as prioridades dos temas da agenda internacional que estava sendo tratada até então. O enorme apoio político recebido pelos Estados Unidos de praticamente toda a comunidade internacional, em repúdio aos atos violentos que haviam sido perpetrados, certamente promoveu fortalecimento da perspectiva desse país acerca de como se proceder para coordenar esforços no âmbito multilateral.

O redirecionamento do foco do governo norte-americano para a agenda de segurança é notável e essas concepções também perpassaram as discussões da referida conferência no

¹⁴⁷ Conforme a resolução 54/196 de 1999 da Assembleia Geral, a conferência recebeu o mandato de discutir a cooperação internacional em seis grandes áreas: mobilização dos recursos internos; aumento do investimento privado internacional; reforço da ajuda pública ao desenvolvimento (APD); alargamento do acesso aos mercados e garantia de um comércio em condições justas; resolução da questão da dívida e melhoria da coerência das estruturas financeiras mundiais e regionais; e promoção de uma representação justa dos países em desenvolvimento no processo de tomada de decisões a nível mundial.

México sobre financiamento ao desenvolvimento. Nota-se uma maior ênfase na vinculação do tema da pobreza com o da segurança, argumentação que pode ser interpretada como de cunho mais instrumental, ao analisá-la sob o prisma das teorias Realistas, Neo-Realistas e sob a perspectiva do Poder Global, o que, de fato, não é exatamente uma novidade¹⁴⁸. Essa vinculação, por sua vez, também impactaria nas discussões para o financiamento dos temas para cooperação internacional.

Apesar dessa retórica norte-americana de combate à pobreza como sendo uma das prioridades dentro dos esforços dos Estados Unidos para combater o terrorismo internacional, Hirst discorda de que essa tenha sido, de fato, colocada em primeiro plano na prática por esse país, mesmo quando se refere ao cenário mais conflituoso que se desenhava à época. Para essa autora, ao analisar as relações bilaterais com o Brasil, a posição dos Estados Unidos distanciou-se da brasileira nesse aspecto, pois enquanto os Estados Unidos agiram de maneira mais intervencionista e bélica, o Brasil reiterou o fundamento oficial basilar de parte de sua atuação externa calcado no vínculo entre desenvolvimento econômico e combate à fome e à pobreza, sobretudo após o ano de 2003.

Inevitavelmente, a partir de 11 de setembro de 2001, as prioridades de política externa norte-americana impactaram as relações com o Brasil. Mas, em lugar de oferecer apoio à luta global contra o terror, o governo Lula propôs o início de uma luta global contra a pobreza¹⁴⁹ (Hirst, 2009: 152).

¹⁴⁸ Não obstante esse tipo de argumentação já ter sido realizada no passado, em momentos históricos díspares, a fundamentação mais recente buscou fazer a associação mais direta com o fomento e com a proliferação do terrorismo. Em momento completamente diferente desse, por exemplo, ainda durante a Guerra Fria, já havia argumentação que buscava fazer essa vinculação, que buscava relacionar a situação de pobreza de países à fragilidade institucional favorável à proliferação de ações comunistas promovidas por grupos de guerrilha ou por forças armadas dissidentes (Saraiva, 2007).

¹⁴⁹ Não obstante essa ênfase retórica um tanto circunstancial dos Estados Unidos, o primeiro ODM inserido na Agenda do Milênio, já definido anteriormente aos ataques terroristas do onze de setembro, tratava justamente de “erradicar a extrema pobreza e a fome”. Para tanto, haviam sido definidas duas metas distintas, uma para a pobreza e outra para a fome, de reduzir pela metade, até o ano de 2015, a proporção da população com renda abaixo da linha da pobreza e a população que sofre com a fome. De qualquer maneira, os debates ocorridos durante a conferência do México não deixaram de destacar que uma das causas que incentiva ações terroristas é a pobreza e que o financiamento ao desenvolvimento seria essencial para dirimi-la. Nesse sentido, os presidentes norte-americano e francês, Bush e Chirac à época, manifestaram publicamente essa posição, o que também não deixa de fazer parte do jogo retórico que permeia as declarações públicas e o senso de oportunidade, ao final da conferência: “‘Nós lutamos contra a pobreza porque a esperança é uma resposta ao terror’, disse o presidente dos EUA, George W. Bush. O presidente da França, Jacques Chirac, disse que os líderes mundiais precisam comprometer os mesmos recursos para o combate à pobreza que dispensaram para o combate ao terrorismo depois dos ataques de 11 de setembro nos EUA. ‘O que pode ser feito contra o terrorismo pode certamente ser feito contra a pobreza, em nome de uma globalização mais humana e administrável’, disse Chirac”. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,conferencia-aprova-o-consenso-de-monterrey-para-combate-a-pobreza,20020322p26762>. Acessado em 21 de agosto de 2018.

Apesar desse pano de fundo conjuntural particularmente conturbado, a conferência do México conseguiu chegar em acordo para produção de documento final. Esse ficou conhecido como o Consenso de Monterrey, cujo texto traz explicitação dos entendimentos específicos alcançados acerca do financiamento para a consecução dos ODM. Nele é reiterada novamente a vinculação entre volume de recursos a serem disponibilizados e o grau de desenvolvimento do país, bem como utilização de percentual do Produto Interno Bruto (PIB) como referência dos montantes.

In that context, we urge developed countries that have not done so to make concrete efforts towards the target of 0.7 per cent of gross national product (GNP) as ODA to developing countries and 0.15 to 0.20 per cent of GNP of developed countries to least developed countries, as reconfirmed at the Third United Nations Conference on Least Developed 14 Countries, and we encourage developing countries to build on progress achieved in ensuring that ODA is used effectively to help achieve development goals and targets. We acknowledge the efforts of all donors, commend those donors whose ODA contributions exceed, reach or are increasing towards the targets, and underline the importance of undertaking to examine the means and time frames for achieving the targets and goals¹⁵⁰ (Consenso de Monterrey, 2002: 14).

Essa vinculação entre Produto Interno Bruto e uma porcentagem a ser destinada para financiar o desenvolvimento, todavia, não constituía novidade alguma, pois remete à afirmação que consta em resolução das Nações Unidas ainda da década de 1970 (Stiglitz, 2006)¹⁵¹, cumprida por pouquíssimos países em alguns anos. O exame do documento final dessa conferência aponta que o financiamento ao desenvolvimento estaria associado a diferentes variáveis que incluíam não apenas os recursos externos multilaterais, mas também os privados, os recursos domésticos, a cooperação técnica, o comércio internacional, a consistência dos sistemas financeiros internos de maneira geral e, até mesmo, a questão das dívidas externas.

Essas muitas frentes relacionadas à capacidade de financiamento, assim, não eclipsavam a importância dos recursos financeiros provenientes de instituições internacionais multilaterais, porém relativizam a sua primordialidade. O que não se observa, no entanto, é

¹⁵⁰ Disponível em <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>. Acessado em 04 de julho de 2018.

¹⁵¹ Sobre o histórico dessa vinculação entre produto interno e porcentagem a ser destinada ao desenvolvimento, há relatório específico elaborado pela OCDE. Disponível em <https://www.oecd.org/dac/stats/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf>. Acessado em 19 de setembro de 2018.

explicitação das diferentes razões dos países e dos potenciais *stakeholders* envolvidos para realizar tais financiamentos, que remetem às discussões de poder e dos interesses nacionais concorrentes. De qualquer maneira, essa análise geralmente extrapola os textos e relatórios oficiais. O que se nota de maneira mais evidente é a lacuna existente entre os ambiciosos objetivos estipulados e os recursos financeiros mobilizados no total, com poucos países chegando a contribuir com as proporções estipuladas em relação ao PIB¹⁵².

Apesar da própria existência de conferências específicas para tratar do tema do financiamento ao desenvolvimento, tendo a de Monterrey sido emblemática por ser a primeira, já ser considerado um avanço e da explicitação das porcentagens dos recursos financeiros a serem disponibilizados pelos países novamente constar no documento final produzido no México¹⁵³, o teor do texto e os assuntos que não foram discutidos na ocasião receberam inúmeras críticas.

Entre as críticas, a mais reiterada refere-se ao grau de generalidade do documento e coloca em xeque até mesmo a escolha e a pertinência dos ODM, pois teriam sido esses demasiadamente abrangentes e, em grande medida, compostos por metas inalcançáveis. Nessa linha argumentativa, a iniciativa estaria apenas tratando de objetivos utópicos e muito distantes das possibilidades reais, difíceis de serem mensurados e, portanto, de eficácia e de contribuição duvidosas. Concomitantemente, não estariam enfrentando assuntos primordiais para os temas do financiamento ao desenvolvimento e dos fluxos financeiros internacionais, como o papel das instituições de Bretton Woods no cenário atual e as necessidades regulatórias contemporâneas.

Ademais, observa-se nesse documento uma série de recomendações sobre as condições econômicas internas necessárias para atração de capital e para gestão dos recursos financeiros, bem como afirmações gerais, de teor em grande medida atrelado às ideias neoliberais. Há autores que indicam que esse seria, de fato, um pacto sobre as funções de cada um dos polos, firmado entre países prestadores e recebedores de Cooperação Internacional (Okiemy, 2008). Sugere-se assim que, se por um lado haveria comprometimento dos países recebedores de

¹⁵² Vale ressaltar que os Estados Unidos fizeram ressalva à resolução à época sobre quantidade de recursos e cronograma para disponibilização desses. Entre os poucos países que alcançam a meta com alguma frequência em alguns anos estão Suécia, Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega e Reino Unido (OCDE, 2016a).

¹⁵³ Apesar de o documento reiterar que os recursos que foram estimados nas reuniões preparatórias não estavam sendo integralmente disponibilizados, inclusive aqueles acordados para consecução dos ODM na Declaração do Milênio, conforme explicitado no artigo 2 do Consenso de Monterrey de 2002.

gerirem bem os recursos, por outro, os países prestadores se comprometeriam em aumentar os recursos disponibilizados¹⁵⁴.

Observa-se, ademais, que essa perspectiva se baseia na premissa de existência de quase uma fórmula de origem neoliberal, moldada por uma suposta globalização dos mercados para se alcançar o desenvolvimento, o que vai de encontro à linha argumentativa que se refere à existência de um percurso próprio, com a dinamização sinérgica entre mercado interno e externo, como detalhado nas discussões teóricas realizadas nos itens anteriores. Essa perspectiva de existência de uma suposta fórmula única que, certamente, sofre dificuldade de fundamentação histórica, também foi severamente criticada por autores contemporâneos de renome como Chang (Chang, 2004) e Stiglitz (Stiglitz, 2006)¹⁵⁵. Nesse sentido, portanto, não há grande evolução conceitual no teor das afirmações que constam no documento em tela nesse fórum naquele momento¹⁵⁶.

A próxima conferência específica para tratar do tema dos recursos financeiros associados às iniciativas dos ODM das Nações Unidas ocorreu em 2008 no Catar, denominada de Conferência Internacional de Seguimento sobre Financiamento do Desenvolvimento. Como pano de fundo conjuntural, não se pode deixar de mencionar que essa conferência ocorreu novamente em momento de grande apreensão e instabilidade internacional, na esteira da eclosão da enorme crise financeira, cujo início remete à insolvência dos empréstimos imobiliários *subprime*¹⁵⁷ nos Estados Unidos, que ocorria e que rapidamente se espalhava pelo globo. Governos, bancos, empresas e praticamente todos os setores da economia estavam sendo

¹⁵⁴ Sobre esse aspecto, observa-se também um tom semelhante aos documentos da década de 1990 que se referiam à adoção de boas práticas de gestão macroeconômica e à liberalização das economias dos países não desenvolvidos, que conformariam as famosas condicionalidades intrínsecas aos financiamentos, assim como a manutenção da ideia de que a cooperação internacional baseada na alocação de recursos provenientes do exterior, mais especificamente na vertente Norte-Sul.

¹⁵⁵ Essa assemelha-se à linha interpretativa, mundialmente difundida pelo então Consenso de Washington nos anos 1990, que praticamente defende uma inversão das responsabilidades entre países desenvolvidos e não desenvolvidos no tema, centrada não em razão da consideração da escassez de recursos e da assimetria de poder existente no sistema internacional, mas na má gestão dos recursos financeiros concedidos por parte desses governos e na ineficiência das instituições estatais gestoras dos países receptores. Como explicitado nos artigos 22, 23 e 24 da declaração do Consenso de Monterrey de 2002.

¹⁵⁶ Sobre esse ponto vale-se destacar que tradicionalmente não apenas a OCDE não era significativamente contrastada, como também elabora e define as metodologias a serem utilizadas para o planejamento e para as análises das cooperações internacionais de modo geral, além de periodicamente organizar conferências para discussão sobre o tema da “eficiência da ajuda”, o que evidencia a preocupação com a gestão dos recursos e a eficiência das atividades a partir de métodos e de critérios da própria organização, isto é, de acordo com a perspectiva dos países desenvolvidos a esse respeito.

¹⁵⁷ Categorizados dessa maneira empréstimos financeiros de alto risco, geralmente em razão do histórico negativo de crédito, da instabilidade de renda e da falta de colateral por parte do tomador.

afetados, direta ou indiretamente, o que gerava grandes dúvidas sobre a capacidade de articulação e de poder de decisão que haveria nessa conferência.

Apesar dos abalos econômicos e políticos causados pela crise, os documentos produzidos na conferência reforçaram a necessidade de manutenção do aumento dos volumes de recursos financeiros disponibilizados pelos países como acordado na conferência do México. Também houve debates acerca de políticas fiscais domésticas, que englobaram os tópicos da modernização dos sistemas internos de tributação e de arrecadação, assim como mecanismos para redução de remessas ilegais de divisas ao exterior. Mesmo com avanços nas discussões desses temas, entretanto, não houve definição, naquele momento, de ações mais concretas para que pudessem ser planejadas e implementadas, nesse âmbito multilateral, atividades específicas nesse sentido.

Na terceira conferência específica para tratar sobre o tema do financiamento aos objetivos estipulados pelas Nações Unidas, realizada na Etiópia em 2015, passando dos ODM para os ODS, houve a formalização da Agenda 2030, com a oficialização dos trabalhos realizados naquela oportunidade na Agenda de Ação de Addis Abeba. Procurou-se também, à época, avaliar os resultados obtidos nos ODM. Estes foram expressos no Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, cujo tom é otimista apesar de, ao mesmo tempo, explicitar as limitações existentes e a necessidade do aumento das iniciativas para alcançá-los. O que se nota é a existência de progressos, porém ainda distantes, de maneira geral, do alcance de todas as ambiciosas metas que haviam sido estipuladas e, até mesmo, dificuldades para as medir em muitos casos.

Progress towards the achievement of the MDGs over its fifteen-year horizon has been uneven. The first target of halving world poverty has been achieved, with the number of people living in extreme poverty falling by just one billion (compared to the 1990 base), thanks largely to the great strides made by China, primarily with its own resources. For most countries, however, progress has fallen short on the first goal and many of the other MDGs, while for many of the poorest African countries the data simply does not exist to assess achievements (Goldin, 2016: 75).

Houve, também, no texto desse relatório, tentativa de manter uma continuidade com a atribuição do legado dos ODM aos ODS, que inclui mais do que apenas os avanços, mas também os enormes desafios ainda presentes em não somente dar seguimento, mas em ampliar objetivos já tão gerais e ambiciosos. Nota-se um aumento do número dos grandes temas

incluídos na agenda¹⁵⁸ em comparação aos ODM, com a permanência da enorme abrangência desses e da característica eminentemente programática. Destarte, os ODS têm a característica de serem mais transversais e interconectados, buscando contemplar a abordagem tridimensional¹⁵⁹ - econômica, social e ambiental - acordada na Rio+20 como a mais adequada para o enfrentamento dos desafios atuais (ONU Agenda de Ação 2030, 2015)¹⁶⁰, ao passo que os ODM eram mais estanques e haviam delimitado metas de cunho mais setorial.

Apesar da consolidação dessa abordagem tridimensional e das discussões sobre os avanços que precisariam ser feitos, no âmbito dos temas e dos objetivos legados pela Rio-92, que fizeram parte dos esforços da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, muitos analistas questionaram o fato de que esses ficaram muito aquém do que foi previsto e do que precisaria ser alcançado “Ao analisar as perspectivas da agenda internacional nos próximos anos, o artigo conclui que atualmente o mundo enfrenta um déficit claramente político de implementação de decisões já adotadas reiteradamente” (Guimarães e Fontoura, 2012: 01). Destaca-se que, malgrado as críticas e as limitações que as ações efetivas sobre o tema enfrentam, principalmente quando se tem como prisma o vínculo direto existente desse com a capacidade produtiva e com as variáveis de poder dos países, não se pode deixar de constatar a procura por maneira para auferir resultados por meio da definição de metas e de indicadores específicos para cada um dos objetivos.

Essa importância da obtenção e da sistematização dos dados também foi reconhecida pelas Nações Unidas como primordial para que possa haver mensuração dos resultados obtidos. Esse é um ponto central para que haja avaliação do que, de fato, está sendo alcançado, dos possíveis gargalos e da otimização dos recursos empregados. Ao mesmo tempo, contribui para a avaliação mais concreta dos recursos de poder dos países.

À medida que a agenda para o desenvolvimento pós-2015 está a ser definida, cada vez mais se reconhece que reforçar a produção de dados e utilizar dados de melhor qualidade na elaboração e monitorização de políticas é um recurso fundamental para o

¹⁵⁸ Os dezessete objetivos definidos são: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; parcerias e meios de implementação.

¹⁵⁹ Ressalta-se que esse entendimento e essa abordagem tridimensional vêm sendo propostos, estando o Brasil entre os líderes e defensores dessa abordagem, em diversos fóruns multilaterais. Essa posição tem sido elaborada e defendida de maneira mais consistente nos que versam sobre a área de meio ambiente, sobretudo na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, popularmente conhecida como Rio+20, tendo sido formalizada no documento final “O Futuro que Queremos” dessa conferência.

¹⁶⁰ Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acessado em 10 de agosto de 2018.

desenvolvimento. A experiência de monitorização dos ODM demonstrou claramente que o uso eficaz dos dados pode ajudar a estimular os esforços do desenvolvimento, a implementar intervenções direcionadas com sucesso, a controlar o desempenho e a melhorar a responsabilidade. Desta forma, o desenvolvimento sustentável exige uma revolução dos dados para melhorar a disponibilidade, qualidade, pontualidade e desagregação dos dados para apoiar a implementação da nova agenda para o desenvolvimento a todos os níveis (ONU, 2015: 10).

O exame da Agenda de Ação de Addis Abeba indica que ela constituiu pilar central para a conformação do arcabouço negociador do período pós-2015, reafirmando a manutenção dos entendimentos ocorridos no México e no Catar e procurando dar continuidade a eles. O documento não deixa de fazer menção às dificuldades enfrentadas pelos países para manterem suas cooperações internacionais diante dos efeitos decorrentes da crise financeira de 2008, destacando como ponto positivo a capacidade de resiliência dos países perante esse cenário adverso, bem como incentivando a diversificação de fontes de financiamento. Observa-se que esses pontos positivos salientados ao longo do referido documento, com efeito, não trazem novidades significativas para o debate, apenas explicitam aspectos da situação enfrentada desde o momento do início da referida crise financeira em 2008.

As inovações mais significativas ocorreram, de fato, na elaboração dos ODS, que constituíram uma nova plataforma negociadora e que se tornaram pilar essencial para o entendimento das ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, não podendo ser desconsiderados para a análise das iniciativas de outras organizações internacionais ou de entendimentos bilaterais. A OCDE evidenciou e reconheceu a centralidade dos ODS e o impacto dessa nova plataforma multilateral ao afirmar que esses iriam alterar a conformação da CID para as demais iniciativas (OCDE, 2016b). Posição que, apesar de refletir a percepção dos países desenvolvidos, em grande medida, não deixa de ser uma sinalização da importância dos ODS para agenda internacional de Cooperação Internacional¹⁶¹.

¹⁶¹ Atualmente a OCDE é composta por trinta e seis (36) estados membros, mas há interação para recebimentos de informações e para alocação de recursos financeiros com cerca de cento e cinquenta (150) países – a organização mantém lista destes que é atualizada a cada três (03) anos. Em 2010, Chile, Estônia, Israel e Eslovênia tornaram-se membros, ao passo que Letônia e Lituânia tornaram-se membros em 2016 e 2018, respectivamente. A organização considera China, Brasil, África do Sul, Índia e Indonésia *key partners*. Em 2015, o Brasil assinou acordo específico de cooperação com a organização com vistas a aprofundar o relacionamento bilateral, considerando a possibilidade de acessão, que foi perseguida mais fortemente a partir do governo Temer em 2016.

We, the members of the OECD Development Assistance Committee (DAC), convened at high level in Paris on 18-19 February 2016. We met in the wake of a series of agreements in 2015 **that will reshape development and development co-operation**¹⁶². Last year, the international community agreed an integrated, universal, and transformative framework **for sustainable development, which we are all committed to deliver – the 2030 Agenda for Sustainable Development – along with plans for financing and other important means of implementation** (OCDE, 2016b)¹⁶³.

Acerca desse ponto, observa-se que apesar de ter havido definição dos ODS à época, assim como ocorrera com os ODM, não se inseriu no debate as formas mais específicas pelas quais esses seriam alcançados, tampouco se discutiu ou procurou inseri-los em termos dos mais diferentes modelos de desenvolvimento econômico ou de política externa, que estariam sendo colocados em prática ou perseguidos pelos diferentes países. Estipularam-se metas para que os objetivos fossem alcançados, apesar do processo para definição dos ODS ter sido bem mais abrangente e participativo do que o dos ODM, e iniciativas para mensurar os recursos financeiros necessários foram melhor estruturadas. O “como fazer” não era exatamente definido, ele poderia ser formulado e implementado multilateralmente, bilateralmente ou unilateralmente, a partir de iniciativas, de políticas públicas e de projetos de cada país. Para realizar a mensuração dos recursos financeiros necessários, destaca-se a criação de uma enorme iniciativa coordenada pelas Nações Unidas, com mais de cinquenta entidades para trabalhar com esse propósito, denominada de Força Tarefa entre Agências sobre Financiamento ao Desenvolvimento.

The Inter-Agency Task Force on Financing for Development, convened by the Secretary-General to follow up on the Addis Ababa Action Agenda, is comprised of over 50 United Nations agencies, programmes and offices, regional economic commissions and other relevant international institutions (ONU Força Tarefa, 2015:01)¹⁶⁴.

Um dos pontos que chamou a atenção na declaração final emanada na conferência realizada na Etiópia é a de que parte importante do debate gravitou em torno de discussões de

¹⁶² Grifo nosso.

¹⁶³ Disponível em <http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf>. Acessado em 25 de março de 2018.

¹⁶⁴ Disponível em <https://developmentfinance.un.org/about-iatf>. Acessado em 10 de outubro de 2018.

mecanismos para otimizar a arrecadação de recursos públicos por meio da melhoria e da modernização das capacidades fiscais dos Estados não desenvolvidos, assim como de potencial reforço do papel exercido pelos investimentos privados¹⁶⁵. Aspecto central para essa discussão remonta às críticas que estavam sendo feitas desde os entendimentos mantidos na elaboração da Agenda do Milênio no final da década de 1990, apontadas posteriormente no Consenso de Monterrey, sobre a eficiência da estratégia de aumentar significativamente a quantidade de recursos financeiros destinados à Cooperação Internacional. Havia questionamentos se essa seria, de fato, a melhor estratégia a ser adotada, não obstante o apoio dado a ela expresso pela coletividade dos países participantes por meio do documento final já produzido na referida conferência do México.

Entre as críticas, destaca-se a afirmação de que incremento vultoso dos recursos financeiros acentuaria muito rapidamente a dinâmica de retornos decrescentes, resultando em ganhos muito aquém dos que poderiam ser obtidos por meio de um incremento mais paulatino e orgânico, fundamentado, dessa forma, em bases internas estatais mais sólidas e eficientes. Esse incremento paulatino seria mais proporcional ao aumento da capacidade de gestão e de emprego desses recursos por parte dos países receptores, sobretudo das suas burocracias institucionalizadas. Ademais, os críticos destacam a necessidade de haver meios mais eficazes para que, de fato, possam existir prestações de conta e responsabilizações – *accountability* – mais severas por parte das autoridades receptoras envolvidas nas cooperações internacionais (Easterly, 2001; Collier, 2007).

Dessa forma, a argumentação reitera que não apenas haveria ineficiência no emprego dos recursos, bem como esses não estariam sendo capazes de melhorar significativamente as situações de pobreza e de subdesenvolvimento dos países receptores. Não seria o caso, todavia, de se adotarem medidas extremas no sentido contrário, como a de suspender totalmente os recursos destinados à cooperação¹⁶⁶, já que essas também não contribuiriam para o

¹⁶⁵ Abordagem que, de fato, nos lembra e nos remete aos argumentos das discussões ocorridas em diversos momentos do século passado, principalmente nas décadas de 1950 e de 1980, sobre as funções a serem exercidas pelos setores estatais e privados no que se refere a investimentos e financiamentos. Apesar de estarem inseridos em contextos diferentes, linha argumentativa semelhante ocorreu nas reivindicações dos países não desenvolvidos acerca de uma ampliação do escopo dos financiamentos do Plano Marshall nos anos 1950, bem como nas discussões sobre o papel dos investimentos privados na crise e nas renegociações da dívida externa dos países da América Latina nos anos 1980, que ficou conhecida na literatura como Consenso de Cartagena.

¹⁶⁶ Não obstante a existência de autores que defendem esse pensamento mais extremado, baseando o argumento no fato de que recursos provenientes de cooperações fortaleceriam governos corruptos locais que se sustentariam no poder por meio de articulações espúrias e impediriam o desenvolvimento endógeno da economia e das instituições representativas (Moyo, 2009).

desenvolvimento dos países e colocariam aqueles que já se encontram em situações políticas ou econômicas difíceis em patamares ainda mais vulneráveis (Collier, 2007).

Assim, pode-se considerar como plausível a existência de interesses confluentes entre alguns países no âmbito das Nações Unidas para enfocar linha de argumentação que destaca esse ponto, o que aponta para um questionamento das posições dos países do Sul Global de tradicionais demandantes de recursos externos. Essa ênfase, todavia, associa-se mais a ideia de condicionalidades impostas e atreladas aos recursos financeiros externos do que a ideia de construção de relação cooperativa mais dialética e participativa. De qualquer maneira, essas duas percepções são analisadas e relativizadas por essa pesquisa por meio da perspectiva de poder e das disputas centrais e secundárias que se conformam nas relações interestatais.

Com o intuito de avançar na direção das responsabilidades e das capacidades dos governos de gerirem seus processos internos fiscais, Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra e Holanda lançaram, ainda durante a conferência da Etiópia, a *Addis Tax Initiative Declaration*. Esse documento teria a finalidade precípua de contribuir para a operacionalização de parte dos entendimentos explicitados na Agenda de Ação, organizando uma rede para troca de informações e para facilitar o monitoramento dos progressos a serem feitos.

This Initiative is a Partnership in capacity building in the field of domestic revenue mobilization/taxation, in which each country takes its responsibilities, cooperates and supports each other. Collectively, the countries subscribing to the Addis Tax Initiative declare their **commitment to implement the Addis Ababa Accord in the leading action of raising domestic public revenue, to improve fairness, transparency, efficiency and effectiveness of their tax systems, and commit to step up their efforts as specified below**¹⁶⁷ (Declaração da Addis Tax Initiative, 2015: 01)¹⁶⁸.

Atualmente, cinquenta e cinco países fazem parte dessa iniciativa, além de cerca de quinze organizações internacionais públicas e privadas¹⁶⁹. Nota-se, no entanto, que os principais países não desenvolvidos não estão entre eles¹⁷⁰. Infere-se, dessa maneira, a existência de certa dicotomia entre países desenvolvidos e países do Sul Global quanto a esse

¹⁶⁷ Grifo nosso.

¹⁶⁸ Disponível em https://www.addistaxinitiative.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration_EN.pdf. Acessado em 04 de agosto de 2018.

¹⁶⁹ Dado referente à data de 02 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.addistaxinitiative.net/#slider-4>

¹⁷⁰ Entre os países que não fazem parte dessa iniciativa, estão: China, Índia, Brasil, Rússia, África do Sul e México, entre outros.

enfoque e quanto aos demais mecanismos internacionais na área que poderiam estar sendo colocados em segundo plano a partir dessa abordagem proposta pela *Addis Tax Initiative*.

É relevante observar que apesar dessa enorme abrangência dos ODS e dos pronunciamentos muitas vezes gerais e retóricos, aspecto que sempre levanta questionamentos acerca da razoabilidade e da eficiência de serem definidos temas tão abrangentes mesmo com a participação plural no processo formulador, houve também uma inovação significativa para o aspecto dos recursos financeiros em relação aos ODM. Incluiu-se entre eles um objetivo específico para tratar dos meios para a consecução dos demais. O objetivo dezessete (17) refere-se a “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” e enumera alguns desses instrumentos:

O ODS 17 propõe o caminho para a realização efetiva da Agenda 2030 por todos os países, e a coordenação de esforços na arena internacional é essencial para isso. **A Cooperação Sul-Sul e triangular, a transferência de tecnologia, o intercâmbio de dados e capital humano, bem como a assistência oficial ao desenvolvimento**¹⁷¹ são alguns dos principais meios para o alcance dos ODS (Nações Unidas Agenda de Ação 2030: 47)¹⁷².

No que tange especificamente à quantificação dos recursos financeiros a serem disponibilizados, o subitem 17.2 traz novamente os percentuais em relação ao PIB, diferenciando as obrigações entre países. Ademais, foram destacados novamente como meios importantes as fontes múltiplas e variadas de financiamentos, incluindo a exequibilidade das dívidas no longo prazo e a promoção de novos investimentos.

17.1 Fortalecer a **mobilização de recursos internos**, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional **para arrecadação de impostos** e outras receitas

17.2 Países desenvolvidos implementarem plenamente os seus compromissos em matéria de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD), inclusive fornecer 0,7% da renda nacional bruta (RNB) em AOD aos países em desenvolvimento¹⁷³, dos quais 0,15% a 0,20% para os países menos desenvolvidos; provedores de AOD são encorajados a considerar a definir uma meta para fornecer pelo menos

¹⁷¹ Grifo nosso.

¹⁷² Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods17/>. Acessado em 14 de agosto de 2018.

¹⁷³ Esse comprometimento de destinação de porcentagem do PNB foi reiterado em declaração da OCDE, artigo 11, de 2016. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf>. Acessado em 30 de março de 2018.

0,20% da renda nacional bruta em AOD para os países menos desenvolvidos

17.3 Mobilizar **recursos financeiros adicionais** para os países em desenvolvimento a partir de **múltiplas fontes**

17.4 Ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a sustentabilidade da **dívida de longo prazo** por meio de políticas coordenadas destinadas a promover o financiamento, a redução e a reestruturação da dívida, conforme apropriado, e tratar da dívida externa dos países pobres altamente endividados para reduzir o superendividamento

17.5 Adotar e implementar regimes **de promoção de investimentos**¹⁷⁴ para os países de menor desenvolvimento relativo (Nações Unidas Agenda de Ação 2030, 2015)¹⁷⁵

Infere-se que com o intuito de alcançar os ODS e essas metas estipuladas multilateralmente, a Cooperação Internacional, a partir dessa perspectiva mais idealista que, geralmente, permeia os documentos e as declarações oficiais elaborados no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, constituiria um dos meios centrais para a consecução desses objetivos. Observa-se, dessa forma, a importância atribuída pelos documentos examinados das Nações Unidas às iniciativas de atuação conjunta ao basear a argumentação no pressuposto de que a Cooperação Internacional resulta em benefício coletivo para os países, sem fazer distinções mais elaboradas, como, por exemplo, sobre a existência da distribuição de ganhos absolutos ou relativos, bem como sobre a de alianças e rivalidades.

Essa perspectiva também não atribui significativa relevância aos diferentes interesses nacionais dos países e às buscas por poder, que, segundo a fundamentação teórica dessa pesquisa, constituem as forças impulsionadoras e orientadoras das iniciativas e das medidas realmente tomadas, não ficando apenas em discursos retóricos ou em intenções desprovidas de recursos de poder para a concretização efetiva. Segundo relatório elaborado por pesquisadores, coordenados por Jeffrey Sachs, para estipular o montante dos recursos necessários para o alcance dos ODS, há um déficit estimado entre USD 300 (trezentos) e USD 400 (quatrocentos) bilhões de dólares por ano (Sachs, 2018)¹⁷⁶. Esses recursos, segundo o referencial teórico utilizado nessa pesquisa, não seriam disponibilizados de maneira desvinculada dos interesses nacionais dos países provedores.

¹⁷⁴ Grifo nosso.

¹⁷⁵ Destaca-se que são dezenove subitens elencados ao todo, procede-se análise desses ao longo do texto de acordo com a vinculação com a área que está sendo tratada ou com as relações de causa e de consequência nas ações dos países foco dessa pesquisa. Disponível em <http://www.agenda2030.org.br/ods/17/>. Acessado em 14 de agosto de 2018.

¹⁷⁶ Disponível em https://movehumanity.org/wp-content/uploads/2018/10/FINAL-2018-10-18_Closing-the-SDG-Budget-Gap.pdf. Acessado em 20 de novembro de 2018.

Como exemplo significativo dessa abordagem mais idealista dos órgãos das Nações Unidas expressa nos documentos que versam sobre o tema, destaca-se a conotação extraída da Agenda de Ação dos ODS, cujo cerne reitera a ideia de que as cooperações internacionais resultariam em benefícios para a coletividade dos países e em uma difusão dos ganhos obtidos. Acerca desse ponto, o ODS dezessete também foi explícito,

17.6 Melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul e triangular e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e por meio de um mecanismo global de facilitação de tecnologia global (...)

17.9 Reforçar o apoio internacional para a implementação eficaz e orientada do desenvolvimento de capacidades em países em desenvolvimento, a fim de apoiar os planos nacionais para implementar todos os objetivos de desenvolvimento sustentável, inclusive por meio da cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular¹⁷⁷ (Agenda de Ação de Addis Abeba, 2015: 31).

O texto da Agenda de Ação faz distinção nominal entre as cooperações Norte-Sul, Sul-Sul e triangular, mas não chega a fazer menção ou a expressar mais detidamente o papel de cada uma delas para a consecução dos ODS, bem como não dá sinalização de que elas poderiam ser concorrentes ou, até mesmo, antagônicas. Assim, o documento não tem como premissa, tampouco considera a possibilidade de que as cooperações podem fazer parte da disputa por obtenção e por acumulação de poder entre os países. Logo, quando utiliza na frase a expressão “mutuamente acordados”, deixa de lado o fato de que as assimetrias de poder entre os países não permitem que as negociações derivadas dos temas e dos termos que constituem os acordos e os projetos de cooperação ocorram de maneira equânime, apesar das variações nos sistemas de votação, e sejam, conseqüentemente, acordados em bases igualitárias, sobretudo na vertente Norte-Sul.

Desconsidera, assim, a correlação de forças dos polos da negociação, em que os países mais poderosos têm a capacidade de fazer suas posições serem proeminentes desde o início, geralmente desde a própria estruturação da pauta de temas a serem negociados. Essa perspectiva das Nações Unidas deixa em segundo plano, portanto, que as assimetrias e a busca por poder poderiam alterar substancialmente as intenções, as áreas e os meios dos países em realizar cooperações. Esses aspectos acerca das possibilidades e das limitações das cooperações

¹⁷⁷ Grifo nosso.

internacionais remetem às discussões teóricas realizadas nos primeiros capítulos dessa pesquisa, bem como aos processos históricos de inserção internacional dos países não desenvolvidos, em que se destacou as especificidades da inserção internacional brasileira.

Após esse levantamento e exame mais detalhado das principais iniciativas que perfazem os esforços articulados no âmbito das Nações Unidas para o tema no cenário contemporâneo e da problematização mais analítica acerca das motivações para realização de cooperações internacionais e dos ganhos vislumbrados com essas, retoma-se o prisma mais estrutural e sistêmico acerca das cooperações internacionais e dos recursos materiais envolvidos, com destaque para a reconfiguração contemporânea disputa central de poder e das iniciativas políticas e financeiras em tela empreendidas para construção de alternativa em relação ao *hegemon*.

Assim, volta-se a salientar a política externa brasileira, os interesses nacionais subjacentes dos países, as distinções históricas e contemporâneas existentes entre as vertentes Norte-Sul e Sul-Sul e as funções exercidas pelas articulações políticas informais ou formalmente constituídas na dimensão sistêmica das disputas de poder. Para tanto, não se pode deixar de considerar a ascensão chinesa como elemento essencial para a reconfiguração estrutural do cenário internacional, principalmente no que se refere à disputa central de poder em relação aos Estados Unidos e, em menor escala, à posição relativa de poder do Brasil nesse processo.

CAPÍTULO 4 – RECONFIGURAÇÃO DA DISPUTA CENTRAL DE PODER CONTEMPORÂNEA: DESDOBRAMENTOS PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, DESCONCENTRAÇÃO DE PODER MUNDIAL E FINANCIAMENTOS ALTERNATIVOS

4.1) Ascensão chinesa: reconfiguração da disputa central de poder contemporânea, posicionamentos da política externa brasileira e implicações para articulação da disputa regional

As relações internacionais contemporâneas são estruturadas e influenciadas por uma correlação de poder distinta da predominante na esteira do final da Guerra Fria e dos anos mais imediatamente subsequentes a esse momento histórico. Aspecto marcante é a ascensão da China, cujo acúmulo de poder a coloca como ator essencial na disputa central, o que reconfigura essa disputa de maneira singular. Há, portanto, novos delineamentos de alianças e novos espaços de concertação para ocupação e para projeção de poder. A posição de vencedor do conflito bipolar e a condição de única superpotência mundial conferiam aos Estados Unidos atributos únicos para atuarem no cenário internacional naquele momento do início dos anos 1990, com já explicitado em maior detalhe, o que não mais se reflete da mesma maneira no cenário internacional no início do século XXI.

Com efeito, apesar das teorizações tecidas à época acerca de como essa hegemonia dos Estados Unidos se daria, oscilando entre um mundo predominantemente unipolar, uni-multipolar ou multipolar, como mencionado, não havia dúvidas de que a posição norte-americana seria protagonista nessa reconfiguração sistêmica naquele momento da década de noventa. Por outro lado, havia incertezas sobre a posição que a China (RPC) ocuparia no mundo, principalmente no que se referia às fricções derivadas de uma possível incorporação ao sistema capitalista e às possíveis adaptações às formas de organização estatal institucionalizadas oriundas das tradições ocidentais.

A capacidade chinesa de manter uma centralização de poder político alicerçada no Partido Comunista Chinês (PCC), cujo dirigismo continuava a orientar as diretrizes elaboradas para os mais diferentes aspectos do país, abarcando, certamente, as relações internacionais, a economia e o comércio, demonstrava-se sólida e hábil para amalgamar os interesses internos,

mesmo diante do perecimento e da fragmentação soviética. Nota-se que, diferentemente da tentativa soviética de simultaneamente promover maior abertura política e econômica para o mundo, com as políticas de transparência política (*glasnost*) e de reestruturação econômica (*perestroika*), defendidas pelo governo Mikhail Gorbachov (1985-1991), a posição chinesa manteve o controle e a centralização da política e da organização do poder por meio das instituições de Estado, ao passo que, por meio delas, buscava fomentar uma maior dinamização e inserção econômica e comercial do país.

A repressão aos protestos populares corridos na praça da Paz Celestial (*Tiananmen Square*), em 1989, é emblemática sobre a posição estatal chinesa acerca de uma possível abertura política e de um arejamento do controle exercido (Foot, 2010). Entretanto, essas tentativas de imprimir novas dinâmicas entre as atividades do setor público e do privado e entre o mercado doméstico e o externo ficaram conhecidas como economia de mercado socialista – ou também como capitalismo de Estado, apesar de não ser exatamente novo, o termo foi empregado nesse contexto mais contemporâneo para retratar o quadro chinês desde o governo de Deng Xiaoping (1978-1990) (Kissinger, 2013; Vizentini, 2011).

Ao se observar os dados do continuado crescimento econômico chinês desde o governo Xiaoping, com o crescimento anual médio do PIB chegando a quase dois dígitos de maneira perene por mais de uma década no final do século XX e se estabelecendo entre seis (6%) e oito (8%) por cento nos últimos quatro anos (2014 - 2017)¹⁷⁸, nota-se que essa estratégia de crescimento da capacidade econômica interna e de inserção internacional vem sendo exitosa nesse sentido. Esse progresso material fortalece o incremento da posição chinesa como potência, o que seria, em grande medida, uma retomada dessa condição, após cerca de um século de subjugação aos ditames das grandes potências externas. A literatura aponta que a abertura forçada da China promovida por essas potências (*Open Doors Policy*) e os tratados desiguais impostos, bem como as influências políticas e as dominações territoriais, cujo início foi marcado principalmente pelas derrotas nas Guerras do Ópio (1839 – 1842; 1856 – 1860) e posteriormente pelas tentativas de resistência que culminaram na Guerra dos Boxers (1899-1900), perfazeriam os denominados cem anos de humilhação sofridos até a revolução maoísta de 1949 (Kissinger, 2013; Vizentini, 2011).

Esse crescimento material das últimas décadas, com os desdobramentos para as diversas áreas do país, contribui de maneira primordial para a consolidação, ou re-consolidação, da

¹⁷⁸ Dados disponibilizados em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>. Acessado em 20 de outubro de 2018.

posição chinesa no cenário internacional. Há, portanto, uma diminuição do déficit de poder entre esse país e os Estados Unidos, o que é significativo e o que favorece o recrudescimento da China como polo de poder singular, colocando-a como ator central na principal disputa de poder mundial. A maneira como se dá a interação entre esses dois países ocupa papel primordial nas relações internacionais contemporâneas e tem a capacidade de transformar estruturalmente o sistema internacional, o que afeta substancialmente as posições relativas de poder não apenas do Brasil, mas de todos os países.

A visão da China sobre sua posição na Ásia e no mundo remete à sua história civilizacional secular de ator central para as relações internas desse continente e às influências e dominações exercidas por séculos na região (Breslin, 2010; Ikenberry, 2010). Essa perspectiva sinocêntrica de construção de sua narrativa histórica, de seus valores civilizacionais, da sua posição no mundo, abarcando também a relação milenar dessa com o Ocidente, assim como com os seus países vizinhos (Frankopan, 2017), apesar de considerada, não constitui o objeto ou o prisma de análise centrais dessa pesquisa. O recorte e a abordagem analítica do objeto estudado situam a posição mais contemporânea desse país sob a perspectiva brasileira. A perspectiva analítica, dessa forma, não desconsidera essa perspectiva civilizacional milenar chinesa, os matizes confucianos e as singularidades contidas nela, mas busca, principalmente, alicerce nos princípios orientadores da política externa chinesa, sobretudo após a revolução maoísta, para se realizar interpretações acerca da conformação da disputa central de poder e, conseqüentemente, dos impactos e conexões dessa para a inserção internacional brasileira, considerando também a disputa secundária regional sul-americana da qual o país faz parte.

Com efeito, um desses pilares constituídos para a política externa chinesa referia-se à formulação da Teoria dos Três Mundos durante o regime de Mao Tse-Tung (ou Zedong), um recorte diferente da leitura do terceiro mundo tradicionalmente proposta, em que países desenvolvidos capitalistas constituiriam o primeiro mundo, os socialistas o segundo e os subdesenvolvidos o terceiro, já que aspectos mais econômicos de desenvolvimento e menos vinculados à regimes ideológicos eram balizadores desse novo olhar. O recorte proposto pelo governo chinês categorizava o primeiro grupo como composto pelos Estados Unidos e pela União Soviética - as superpotências-, o segundo grupo composto por países diretamente alinhados a elas e o terceiro grupo por países que buscavam uma via alternativa, estando a

China incluída nesse último juntamente com a maior parte dos países asiáticos¹⁷⁹, latino-americanos e africanos, diferenciando-os dos dois primeiros.

Além de propor um novo prisma para estratificar os países, não obstante não nos olvidarmos de que, como explicitado anteriormente, as teorias são elaboradas com base em perspectiva específica da realidade e de maneira interessada (Cox e Sinclair, 1996), essa formulação teórica serviu como base para a aproximação chinesa com os países não desenvolvidos, que, por sua vez, também mesclavam elementos nacionalistas e de não-alinhamento às superpotências nos seus movimentos de independência, principalmente na esteira das descolonizações asiáticas e africanas. A China, portanto, se auto inseria nesse grupo de países não desenvolvidos, apesar de destacar sua singularidade com sendo um *primus inter pares*¹⁸⁰.

Nesse período, o apoio dos Estados Unidos aos governos militares brasileiros, em contraposição a movimentos sociais e partidários mais de esquerda ou de cunho comunista, contrastava com a percepção do governo chinês de ameaça externa mais direta e bélica, porquanto a Guerra da Coreia e a Guerra do Vietnã marcavam a sua região. Assim, a influência e a presença dos Estados Unidos na região asiática foram emblemáticas, fato que não deixava dúvidas para as autoridades chinesas sobre as necessidades de desenvolvimento econômico e de fortalecimento nacional para evitar ingerências externas em seu território e em seus aliados regionais.

No que se refere mais especificamente à área econômica, enquanto a China enfrentava dificuldades nesse período, o Brasil apresentava forte crescimento econômico e incremento do seu parque industrial, com momento *sui generis* em que houve combinação de crescimento com baixa inflação, denominado pela literatura como milagre brasileiro (1968-73), seguido ainda de aquecimento da economia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e com taxas substantivas de crescimento até o segundo choque do petróleo (Giambiagi, 2005; Carneiro, 1990).

Esse movimento de maior participação internacional da China nesse período, mormente durante a consolidação do Movimento dos Não-Alinhados, foi seguido de uma certa retração em relação a esses apoios, de uma volta mais introspectiva para a dinâmica interna, em que

¹⁷⁹ Com exceção notável ao Japão e à Coreia do Sul, que fariam parte do segundo grupo de países, em razão dos auxílios econômicos recebidos e da proteção militar exercida pelos Estados Unidos no âmbito do seu guarda-chuva de proteção asiático elaborado a fim de contrapor a União Soviética e a influência socialista.

¹⁸⁰ Constata-se essa afirmação estatal chinesa de destacar recorrentemente suas características nacionais únicas, a exemplo de quando fazia referência a ela mesma nominalmente dentro dos agrupamentos dos quais ela fazia parte.

houve fortes e violentas repressões a opiniões e a atividades destoantes daquelas preconizadas pelo PCC, momento que ficou marcado com o advento da Revolução Cultural (1966-1976). Essa foi uma das tentativas de resposta estatal aos insucessos das políticas econômicas, que procuravam contornar as medidas que haviam sido tomadas durante o Grande Salto para Frente (1958-60), geradoras de severas e negativas consequências para a população com uma fome generalizada e, conseqüentemente, com maiores instabilidades sociais (Moore, 1983).

Esse descontentamento interno de parte da população ocorria no contexto do arrefecimento do apoio externo e do incremento dos atritos derivados das relações com a União Soviética, marcados mais explicitamente pelo cisma dos anos 1960, com o posterior momento de aproximação com os Estados Unidos por meio da denominada diplomacia triangular promovida pelo governo Nixon, fundamental para a reinserção da China no sistema internacional e multilateral, como atestado de maneira emblemática na ocupação de lugar nas Nações Unidas em 1971¹⁸¹. Momento de maior progresso econômico foi impulsionado pelo governo de Deng Xiaoping com o programa das Quatro Modernizações, que destacou a indústria, a agricultura, a Ciência e Tecnologia e as forças armadas como prioritárias para o desenvolvimento do país, com projeções de crescimento de longo prazo mirando o horizonte da virada do século (Breslin, 2010; Vizentini, 2011), cujas consequências e resultados ainda são percebidos atualmente.

Para o cientista político norte-americano Evan Ellis, essa alteração de política econômica adotada pelo governo de Xiaoping também teria alterado a política externa daquele país, pois o PCC buscava maior alinhamento e confluência entre essas duas (Ellis, 2009). De maneira complementar, para o cientista político inglês Chris Alden, a política externa empreendida por esse governo teria se baseado na aproximação com os Estados Unidos, na preservação da política de Uma Única China – ou de Uma Só China, dependendo da tradução empregada pela bibliografia – em relação à Taiwan, Hong Kong, Macau e Tibete¹⁸², assim

¹⁸¹ De acordo com a resolução 2758 de 1971 da Assembleia Geral. Disponível em:

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758\(XXVI\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758(XXVI)&Lang=E&Area=RESOLUTION).

Acessada em 03 de julho de 2018. Apesar da concordância norte-americana na reinserção da RPC nas Nações Unidas e na assunção dessa ao assento do Conselho de Segurança, em detrimento de Taiwan (República da China), as relações bilaterais como os Estados Unidos apenas voltaram a se reestabelecer oficialmente em 1979.

¹⁸² Ponto central dessa política é o não reconhecimento de Taiwan como independente da República Popular da China, após a derrota do Partido Nacionalista Chinês (*Kuomintang*), liderado por Chiang Kai-shek, para o Partido Comunista na guerra civil de 1949. O Tibete, região disputada por séculos, em que o líder espiritual (os diferentes Dalai Lamas ao longo da história) exercia liderança em contraposição aos governos centrais chineses até a invasão de 1950 pelo Partido Comunista, dominando a região e fazendo com que o Dalai Lama fugisse em 1959 para a Índia. Hong Kong e Macau tiveram mais liberdade econômica, o que ficou conhecido como “um país, dois sistemas” para essas regiões, no entanto, sem autonomia nas áreas de defesa e de política externa. Atualmente,

como nas tentativas de atração de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), sobretudo com a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) (Alden, 2007). Complementa-se a visão dessa última vertente da política externa chinesa, pois no cerne dos objetivos dessas zonas especiais também estava o intuito de aumentar o fluxo comercial externo, potencializando exportações e importações, já que estas também são necessárias para o incremento daquelas, bem como de adensar os laços políticos com os países que fariam parte desses fluxos comerciais e de investimentos.

Apesar da intransigência na defesa dessa política de Uma Única China para a manutenção da unidade territorial¹⁸³, esse movimento chinês em busca de uma maior modernização econômica e de uma maior projeção internacional estaria fundamentado, por sua vez, na ideia de uma emergência pacífica. Em outras palavras, de um crescimento econômico, militar e de um maior protagonismo no cenário internacional que não fossem diretamente confrontacionistas com as posições dos Estados Unidos e das principais potências. Essa emergência se fundamentaria em cinco princípios basilares¹⁸⁴: soberania, não ingerência externa, não agressão, benefícios mútuos e coexistência pacífica elaborados, na década de 1950, sob a égide de um dos principais líderes do PCC Zhou Enlai (ou Chu En-Lai) (Vizentini, 2011). De qualquer maneira, nota-se que, a despeito dessa estratégia de ascensão pacífica como abordagem geral, esse acúmulo de poder chinês não apenas pressiona a conformação da principal disputa de poder mundial de maneira inerente, mas a reestrutura de forma singular, afetando, conseqüentemente, as disputas secundárias, em que se destaca a sul-americana nessa pesquisa.

Essa diretriz de emergência pacífica, baseada nos princípios supramencionados, se perpetuaria na política externa chinesa até os dias de hoje, pavimentada por meio da esfera político-diplomática para a “construção de pontes para estabelecer uma comunidade de interesses”, segundo o embaixador brasileiro Sérgio Amaral (Amaral, 2016) ao expressar e perspectiva brasileira sobre as especificidades da ascensão e da política externa chinesa. Documento oficial importante nesse sentido e que também trata de maneira mais abrangente a ideia de desenvolvimento pacífico da China é o *White Paper: China's Peaceful Development*. Segundo esse documento,

essas constituem Regiões Administrativas Especiais (RAE), em que a primeira voltou à soberania chinesa em 1997 e a segunda em 1999, passadas por Reino Unido e Portugal respectivamente.

¹⁸³ Ressalta-se que entre os pontos inegociáveis da política externa chinesa está a questão da sua soberania sobre esses territórios mencionados.

¹⁸⁴ Apesar das especificidades conotativas de cada um deles, há conexões e sobreposições entre eles.

China has declared to the rest of the world on many occasions that it takes a path of **peaceful development and is committed to upholding world peace and promoting common development and prosperity for all countries**. At the beginning of the second decade of the 21st century and on the occasion of the 90th anniversary of the founding of the Communist Party of China (CPC), **China declared solemnly again to the world that peaceful development is a strategic choice made by China to realize modernization, make itself strong and prosperous, and make more contribution to the progress of human civilization**¹⁸⁵. **China will unswervingly follow the path of peaceful development** (White Paper China's Peaceful Development, 2011: 01)¹⁸⁶.

Essa comunidade de interesses, por sua vez, teria que ser forjada por meio da construção de canais formais ou informais para discussão e para composição de interesses compartilhados com outros países. Nesse ponto, é notável a associação entre essa diretriz orientadora expressa e o movimento chinês prático para construção de mecanismos e de instituições de concertação multilateral, centrado nos países do Sul Global. Nessa esfera, a aproximação e o adensamento do relacionamento com o Brasil são significativos e estão vinculados a essa perspectiva. Com efeito, segundo Vizontini, esses princípios também estariam atrelados ao movimento para fortalecimento da multipolaridade do sistema internacional no período mais contemporâneo, ao passo que a política de poder e a hegemonia dos Estados Unidos teriam que ser analisadas em um outro parâmetro. Para esse autor, esses princípios também estariam presentes nas ações dos países não desenvolvidos como um todo,

Assim, hoje, quando os regimes internacionais supranacionais e a nova hegemonia norte-americana buscam reafirmar uma política de poder, ainda que dentro de outros parâmetros, os Cinco Princípios mostram sua atualidade como instrumento de ação dos países em desenvolvimento. Mais do que isto, eles representam uma estratégia para a afirmação de um sistema mundial multipolar.¹⁸⁷ Daí o destaque que a diplomacia chinesa deu às comemorações do cinquentenário dos mesmos, afirmando que a globalização deve coexistir com o legado da história, que produziu uma diversidade de países e pluralidade de culturas (Vizontini, 2011: 53).

¹⁸⁵ Grifo nosso.

¹⁸⁶ Disponível em <http://in.chineseembassy.org/eng/zt/peaceful/t855717.htm>. Acessado em 13 de outubro de 2018

¹⁸⁷ Grifo nosso.

Sobre esse ponto, não se pode deixar de mencionar a vinculação direta entre as ideias de multipolaridade e de desconcentração de poder mundial, a despeito de reiterar algo ao risco de se soar elementar, não se pode perder de vista que as relações de poder perfazem as relações estruturais subjacentes quando esse primeiro termo é utilizado. Essa leitura dos princípios para retratar característica comum instrumentalizada pelos países não desenvolvidos, entretanto, aponta certa extrapolação, pois cada um dos países apresenta especificidades que precisam ser consideradas individualmente, que afetam as possíveis instrumentalizações. Sobre essa emergência pacífica e sobre esses princípios associados a ela, também não se pode deixar em segundo plano as constantes disputas de poder entre os países, bem como não olvidar de que as expressões oficiais e os jogos retóricos fazem parte dessas competições, seja nos relacionamentos com países desenvolvidos ou não desenvolvidos.

Por mais que se possa pensar em diferentes esferas de parâmetros, esses estão vinculados entre si pela busca de poder dos países e se faz necessário considerá-los de maneira interconectada para avaliação das manifestações oficiais e das posições relativas de poder subjacentes a elas, já que a retórica e os posicionamentos oficiais também exercem papel nesse processo. Assim, procuram-se elementos fáticos que vão além das manifestações principiológicas, como os que compõem as cooperações internacionais derivadas das articulações políticas, incluindo os financiamentos internacionais, cujas manifestações evidenciam as buscas e as disputas de poder de maneira mais palpável.

Por conseguinte, uma estratégia chinesa não confrontacionista não significa que seja desprovida de elementos associados às capacidades de poder, como as de intervenção bélica. O emprego dos recursos militares, o uso da força, portanto, pode apenas não constituir a primeira ação empregada nos relacionamentos externos e nas manifestações oficiais, mas está sempre presente de maneira latente e constitui uma das áreas prioritárias nas formulações de políticas e nos orçamentos nacionais, de acordo com as teorias Realistas, Neo-Realistas e a perspectiva do Poder Global. No que se refere à relação bilateral com os Estados Unidos e ao debate de uma possível transição de hegemonias, para Fiori essa estratégia chinesa de inserção internacional e de desenvolvimento econômico estaria mais baseada na ideia de cerco do que de confronto direto¹⁸⁸,

¹⁸⁸ Sobre esse ponto, o autor faz alusão e contraposição à ideia imbuída na cultura norte-americana dos duelos entre rivais, retratados com maestria nos clássicos filmes que versam sobre a Marcha para o Oeste, em que confrontos diretos perfazem o clímax dos enredos.

O que é mais paradoxal é que a própria relação econômica siamesa entre China e Estados Unidos deve aumentar junto com sua disputa regional configurando um quadro em um desafio de enorme complexidade. Nesse contexto, o mais provável é que a disputa e os próprios conflitos se prolonguem e se repitam por muito tempo, e com alto grau de permanente incerteza, **como numa partida de weiqi – jogo chinês em que a regra básica (como no caso do go japonês) é a de cerco contínuo e da coexistência combativa com os adversários, sem que existam jamais vitórias nem vitoriosos definitivos. Uma espécie de jogo de xadrez sem xeque-mate**¹⁸⁹ (Fiori, 2014: 184).

Em linhas gerais, nesse sentido, interpreta-se que segundo a perspectiva do Poder Global a orientação da política externa chinesa para os países desenvolvidos ou não desenvolvidos, incluindo o Brasil certamente, é pautada pelo pragmatismo e pela busca de poder, porém não procura empregar meios bélicos e confrontacionistas como primeira estratégia de projeção internacional e de ação para tanto. Assim, a China, via de regra, não questiona a natureza dos regimes internos dos países com os quais procura o estabelecimento de cooperações mais pontuais ou, até mesmo, de parcerias mais duradouras, posição já demonstrada durante os relacionamentos mantidos com as ditaduras latino-americanas na segunda metade do século XX e com os regimes arbitrários de países africanos. Segundo Altemani, essa aproximação promovida desde o governo Xiaoping com os países não desenvolvidos faria parte de uma estratégia de inserção da China no mundo. Nesse sentido, a maior articulação recente com os países do Sul Global, portanto, coaduna-se com as análises realizadas por meio do prisma da constante busca de poder e do planejamento da sua inserção internacional urdido para tanto.

a solidariedade com o Terceiro Mundo se transformou no meio apropriado para os esforços da China de redefinição de sua posição internacional (Altemani, 2012:98)

Historicamente, ao se observar e destacar o caso brasileiro, no que se refere mais especificamente sobre as relações bilaterais com a China, essas não foram densas até o final do século XX e começaram a se estabelecer formalmente de maneira mais concatenada a partir das últimas duas décadas desse mesmo século. Com a revolução maoísta, não apenas a distância geográfica e as diferenças culturais impunham desafios para uma aproximação entre os dois países, mas também foi inserido um elemento ideológico que dificultava iniciativas

¹⁸⁹ Grifo nosso.

nesse sentido e suscitava discussões na sociedade e dentro do próprio governo brasileiro da pertinência de um possível estreitamento¹⁹⁰. Esse afastamento não persistiu, todavia, no âmbito do incremento da universalização de parcerias promovida pelo Pragmatismo Ecumênico e Responsável do governo Geisel (1974-1979), simbolizado por meio do reestabelecimento das relações diplomáticas em 1974¹⁹¹, mas ainda havia substanciais desafios políticos, econômicos, culturais e logísticos a serem superados.

Nota-se que, anteriormente, já havia algumas convergências de posições entre os dois países no que se refere à busca de uma via alternativa e mais autônoma defendida em Bandung, porém mesmo nessa vertente os dois países eram reticentes em participação que envolvesse cessão de parte de suas soberanias e autonomias de atuação. Assim, apesar de ambos apoiarem o movimento e o espírito de Bandung, o governo brasileiro participara dessa Conferência apenas como observador, ao passo que o governo chinês também não foi membro pleno do Movimento dos Não-Alinhados e do G77 (Altemani, 2012). Apesar das relações diplomáticas terem sido reestabelecidas, os fluxos comerciais e de investimentos entre os dois países também não eram tão expressivos nesse período, fato que se acentuou com a delicada situação econômica brasileira vivenciada durante a crise da dívida dos anos oitenta e da menor margem de manobra nacional em razão das necessidades de contração de empréstimos externos e das condicionalidades associadas a eles na esfera da disseminação das políticas neoliberais, liderada principalmente pelos Estados Unidos.

Não obstante, a ideia de aproximação mais política, sem que houvesse laços econômicos e comerciais densos, como ocorrido, grosso modo, durante os anos marcados mais diretamente pelo espírito de Bandung, começou a sofrer inflexão após as transformações empreendidas pelo governo de Xiaoping. Essa aproximação política, portanto, buscava respaldo concreto por meio de uma intensificação das relações econômicas e comerciais externas, de maneira interessada e inserida em uma estratégia nacional planejada pelo PCC, que também incluía a dinamização econômica interna do país. Assim, para além das aproximações políticas, também se tencionava contornar as barreiras protecionistas e as

¹⁹⁰ Em momento um pouco posterior, nos anos 1960 e 1970, as discussões sobre as possibilidades de aproximação brasileira com países asiáticos e africanos, em que havia divergências de opiniões acerca de qual região privilegiar, foram emblematicamente vocalizadas pelos desentendimentos entre Mário Gibson Barbosa e Delfim Neto, sendo favoráveis a uma aproximação com os países do continente africano e asiático, respectivamente (Gibson Barbosa, 2007).

¹⁹¹ Apesar do Pragmatismo Responsável transcender as relações com países capitalistas, o reestabelecimento das relações diplomáticas *per se* não representava uma confrontação às posições norte-americanas, porquanto estes também haviam se aproximado da China, como mencionado, por meio da diplomacia triangular.

restrições para a entrada em mercados desenvolvidos e mais competitivos¹⁹². O forte crescimento econômico chinês, sobretudo a partir da década de 1990, gerava a necessidade do país de não apenas expandir parcerias comerciais e a presença política em fóruns multilaterais sobre o tema, com o fito de incrementar a exportação dos produtos produzidos, mas também de sedimentar fornecedores cruciais de recursos naturais e de energia para atender ao ritmo e às necessidades de insumos desse crescimento acelerado¹⁹³. As indagações que surgiam, por conseguinte, referiam-se a como se dariam esses relacionamentos da China com os países do Sul Global, se estariam mais próximos do ideal mais horizontal de cooperação Sul-Sul, ou se conformar-se-iam de maneira mais semelhante ao padrão vertical Norte-Sul (Altemani, 2012 e 2010; Ferchen, 2011).

Não obstante esses questionamentos, houve a elevação do status das relações bilaterais com o Brasil por meio do estabelecimento formal de uma Parceria Estratégica no ano de 1993, fato que salientou a percepção político-diplomática dos dois países em relação à importância de que cada um deles representava (Altemani, 2012). Ademais, não se pode deixar de mencionar que essa foi a primeira qualificação de parceria chinesa nesses termos com qualquer outro país sul-americano, o que não deixava de ser um elemento simbólico significativo das perspectivas que se vislumbravam.

Observa-se um esforço para concertação de posições e para elaboração de atividades no âmbito político e no da cooperação na área tecnológica já no início da parceria, mas não se percebe um transbordamento mais direto dessa concertação em tônica mais horizontal para as áreas econômicas e comerciais nesses primeiros momentos. Essa vertente da relação bilateral, atualmente, é muito mais dinâmica, porém apresenta uma dependência brasileira perante as fortes demandas do mercado chinês. Para definir a dinâmica dessas relações econômicas e comerciais contemporâneas, é recorrente na literatura o emprego da expressão “interdependência assimétrica” (Altemani, 2012; Ferchen, 2013), que a categoriza de maneira a não deixar dúvidas quanto a essa condição.

Essa verticalidade e dependência difere das iniciativas pioneiras na área de Ciência e Tecnologia, em que a cooperação bilateral remete ainda à década de 1980 com o início da elaboração de projeto conjunto para cooperação no tema do sensoriamento remoto terrestre por

¹⁹² Vale lembrar que a ideia de participação nos fóruns multilaterais de comércio estava contemplada nas estratégias iniciais traçadas pela República da China, que foi uma das partes contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), tendo sido rompida com a revolução maoísta. A RPC solicitou acesso a esse acordo em 1986, porém entrou de fato na OMC apenas em 2001 (Altemani, 2012).

¹⁹³ Não se nota alteração significativa na rota traçada pelo governo chinês com o falecimento de Xiaoping em 1997, diferentemente do que se observa em relação ao de Mao, cerca de vinte anos antes, em 1976.

meio de satélites (*China-Brazil Earth Resources Satellites – CBERS*)¹⁹⁴. Nota-se que apesar do contexto internacional no qual essa cooperação internacional foi encetada, em que a força das ideias liberais eram proeminentes e em que as parcerias entre países não desenvolvidos ainda eram mais dispersas e não apontavam exatamente para movimento mais concatenado do Sul Global, iniciativas nessa área estão associadas a importância da parceria entre países não desenvolvidos para se obter maior autonomia em relação aos países desenvolvidos e, via de regra, detentores de grande parte das tecnologias e das inovações¹⁹⁵.

a cooperação no domínio científico-tecnológico objetiva o desenvolvimento de tecnologias próprias de forma a **reduzir as dependências e desigualdades em relação aos países desenvolvidos**¹⁹⁶ (Altemani, 2012: 116).

No âmbito desse processo de aproximação com países não desenvolvidos, também se nota um relativo afastamento político da China em relação aos Estados Unidos, a despeito das densas relações econômicas e comerciais entre eles que foram se consolidando, em contexto de readequação das relações externas desde pelo menos a fragmentação de um dos vértices da diplomacia triangular, o vértice representado pela União Soviética, portanto, e com o início de uma maior flexibilidade do sistema internacional propício às articulações de geometria variável. No que tange ao comércio internacional, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, é fato marcante desse impulso dado para a pluralização de parcerias políticas e comerciais, atreladas a uma lógica de desenvolvimento interno e de fortalecimento das capacidades de poder.

Esse processo de emergência e de consolidação da China como polo de poder, regional e global, e da singularidade desse no sistema internacional nos últimos anos suscitou, entre alguns analistas que interpretam as relações chinesas com os países não desenvolvidos privilegiando leitura preponderante dos aspectos mais assimétricos, a ideia de um Consenso Asiático ou de um Consenso de Pequim (Ramo, 2004; Grewal, 2008). Esse constituiria um polo de poder alternativo ao dos Estados Unidos, com uma conotação subjacente favorável à

¹⁹⁴ O projeto bilateral foi formalmente assinado em 1988, tendo o primeiro satélite sido lançado em 1999. Atualmente, o projeto ainda se encontra em andamento com a elaboração conjunta da terceira geração de satélites. Disponível em: <http://www.cbears.inpe.br/sobre/historia.php>. Acessado em 13 setembro de 2017.

¹⁹⁵ Percebe-se que o êxito e a duração desse projeto incentivam a ampliação da parceria na área de científica, pois fortalecem a confiança mútua e as trocas de experiências que não se restringem às declarações políticas, pois envolvem diretamente pesquisadores e técnicos de ambos países. Nesse sentido, a área científica e tecnológica é uma das primeiras a serem objeto de outras iniciativas de cooperação no âmbito multilateral com a criação dos BRICS, aspecto que será detalhado logo adiante nesse item.

¹⁹⁶ Grifo nosso

construção de um movimento contra-hegemônico por parte dos países não desenvolvidos, porém com uma conotação pejorativa em relação à ação chinesa (Grewal, 2008). Nesse ponto, há referência direta do autor à ideia gramsciana, em que há menção explícita a ela nos textos consultados. Ramo faz uso da ideia de contenção da hegemonia associada ao princípio da autodeterminação dos povos, que seria um dos fundamentos conceituais da política externa chinesa (Ramo, 2004).

Um dos aspectos que não parece estar claro ainda, todavia, é se esse possível movimento contra-hegemônico construído por meio da articulação dos países do Sul Global, em que a China exerce função preponderante, constituiria apenas um meio instrumentalizado pela China para se contrapor aos Estados Unidos na disputa pela hegemonia global, e nesse processo, passar a ser o polo dominante nas relações com os países não desenvolvidos ou se, de fato, haveria a construção de uma dinâmica menos vertical e impositiva nas alianças políticas e nas cooperações internacionais. Esse suposto Consenso, todavia, estaria baseado em uma rede densa e complexa, imbricando elementos de comércio e de investimento de maneira assimétrica, o que, de acordo com essa perspectiva, praticamente constituiria uma nova relação de hegemonia, em que os referidos autores utilizam, até mesmo, alusão aos conceitos de centro e de periferia elaborados pela CEPAL, décadas antes como já explicitado nessa pesquisa, para caracterizar essa dinâmica no contexto contemporâneo.

De acordo com essa lógica, o centro chinês, nevrálgico e definidor dos ritmos e das intensidades dos relacionamentos, subordinaria os países não desenvolvidos de acordo com suas demandas de recursos naturais e energéticos, ao passo que os investimentos financeiros realizados teriam o objetivo não apenas de estreitar os laços políticos e diplomáticos, mas principalmente de facilitar o acesso e o escoamento desses recursos para aquele país e de fomentar a exportação de produtos chineses de maior valor agregado. Pode-se interpretar, portanto, que nessa comparação a China ocuparia, *mutatis mutandis*, a posição dos países do Norte, utilizando a tradicional referência cardeal dos relacionamentos Norte – Sul. Assim, o eixo geográfico produtivo asiático, liderado pelas áreas mais dinâmicas chinesas, sobretudo nas regiões sudeste e costeira, seria o pivô desse relacionamento para os países não desenvolvidos extra-regionais, ao mesmo tempo que também seria o pivô para os relacionamentos comerciais e econômicos com os países da região, perfazendo uma complexa teia de suprimentos, de produção, de distribuição e de comercialização. Nesse processo, o poder chinês seria incrementado não apenas em termos materiais, mas também em termos políticos, em razão dessa densa teia de relacionamentos estabelecidos.

Essa periferia, por conseguinte, não se limitaria aos países latino-americanos e africanos, mas também englobaria sobretudo os países asiáticos, que formariam uma franja pelo continente asiático atrelada à China e gravitando grande parte de suas economias ao redor desse país. Nesse sentido, vale ressaltar que, atualmente, cerca de 60% do comércio asiático ocorre dentro do próprio continente (Amaral, 2016). A China teve em média de cerca de 42% do total de suas exportações direcionadas para o continente asiático nos últimos dois anos, ao passo que foi responsável pela importação de cerca de 51% do total produzido nesse continente¹⁹⁷. De maneira complementar, observa-se que quanto mais a economia chinesa se desenvolve e se sofisticada, passando a agregar maior valor e tecnologia às suas cadeias produtivas e integrando-as às Cadeias Globais de Produção (CGP), mais ela tende a expelir e a terceirizar as etapas produtivas mais elementares dessas para as regiões dessa franja (Hendler, 2018)¹⁹⁸ – aspecto que, nesse sentido, corrobora a perspectiva de subordinação e, portanto, de dependência e de assimetria nesses relacionamentos.

Como parte desse processo, percebe-se a tendência de um crescimento da camada média chinesa, com certo incremento dos padrões de remuneração e de consumo associados a esse segmento da população. Há, conseqüentemente, um incremento da demanda interna, o que estimula a produção de bens e de serviços para atendê-la e fomenta um crescimento econômico também mais alicerçado nessa vertente endógena. O que, por sua vez, também se vincula ao processo de urbanização¹⁹⁹ e ao de um certo encarecimento dessa mão-de-obra que vem se tornando um pouco mais qualificada, parcela populacional que cresce, assim como a de pessoas altamente qualificadas, em relação a essa franja de países (Ferchen, 2013). Esse fato pode ser observado nos crescimentos dos centros populacionais e nas decorrentes valorizações imobiliárias das principais cidades e dos centros dinâmicos da economia do país.

¹⁹⁷ Dados disponíveis no *Observatory of Economic Complexity* do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Disponível em: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/chn/#Destinations>. Acessado em 18 de setembro de 2018.

¹⁹⁸ Apesar das dependências e das assimetrias existentes, há diferentes perspectivas acerca do relacionamento bilateral com a China por parte de cada um desses países asiáticos, cujo espectro varia entre avaliações nas quais eles teriam seu processo de desenvolvimento favorecido e avaliações de que esse relacionamento seria deletério e causador de prejuízos decorrentes da dominação (Hendler, 2018).

¹⁹⁹ Como regra geral, processos de urbanização favorecem a queda das taxas de mortalidade e de natalidade, ao passo que incrementam as de escolaridade e as de expectativa de vida, bem como incentivam a atração de mais investimentos produtivos por meio dos ganhos de escala e de sinergia provenientes do incremento quantitativo dessa camada social média. Processo que ainda está em andamento e representa um desafio para a China, já que houve uma certa flexibilização da política de filho único em 2016 e cerca de 42% da população total foi considerada rural em 2017, segundo os dados disponibilizados pelo Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS>. Acessado em 14 de setembro de 2018.

Para Costa Lima, o elemento educacional e suas implicações para a maior qualificação da força de trabalho seriam um dos aspectos mais significativos na diferenciação da China em relação a países pertencentes a essa franja, o que está diretamente associado à capacidade de produtividade e de desenvolvimento econômico chinês e, conseqüentemente, ao acúmulo de poder e à expansão regional e global.

(...) quantidade de graduados universitários por anos evidenciam a força não apenas do aumento da capacidade de formação da mão-de-obra na China, mas também o incremento de mão-de-obra altamente qualificada. Esse talvez seja, em termos de médio prazo, um dos elementos fundamentais na diferenciação entre as políticas de desenvolvimento implementada pela China, em contraste com o Brasil e a Índia, o que faz grande diferença (Costa Lima, 2013: 242).

Com efeito, percebe-se que os diminutos resultados obtidos pelos países do Sul Global que seguiram as orientações do Consenso de Washington, já notáveis e frustrantes no início do século XXI para aqueles que depositaram expectativas nas medidas preconizadas por esse (Velasco e Cruz, 2007; Stiglitz, 2002), e as conseqüências negativas da forte crise eclodida em 2008 abriram maior espaço a ser ocupado e fortaleceram essa presença da China no Sul Global. Para a compreensão e exame dessas medidas mais recentes conduzidas pela política externa chinesa para a região latino-americana, um dos documentos específicos divulgados pelo governo foi o *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, de 2008²⁰⁰. Esse documento dedica seção específica para a área econômica e financeira, porém traz afirmações e linhas indicativas mais gerais²⁰¹. Essas orientações para a região, todavia, foram sendo melhor detalhadas nos anos seguintes, com explicitação de montantes e de objetivos mais palpáveis.

²⁰⁰ Disponível em: http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm. Acessado em 23 de outubro.

²⁰¹ A seção dois do referido documento traz o seguinte texto “1) Trade: The Chinese Government will continue to work with its Latin American and Caribbean counterparts in the spirit of equality and mutual benefit to expand and balance two-way trade and improve the trade structure to achieve common development. At the same time, it will work with these countries to properly settle trade frictions through consultation and cooperation. China will, on the basis of mutual benefit and win-win cooperation, give positive consideration to concluding free trade agreements with Latin American and Caribbean countries or regional integration organizations. (2) Investment Cooperation: The Chinese Government encourages and supports qualified Chinese companies with good reputation in investing in manufacturing, agriculture, forestry, fishing, energy, mineral resources, infrastructure, and service sector in Latin America and the Caribbean to promote the economic and social development of both sides. The Chinese Government will continue to welcome investment by Latin American and Caribbean businesses in China. (3) Financial Cooperation: The Chinese Government supports China's monetary and financial regulatory authorities and financial institutions in stepping up consultation and professional exchanges and cooperation on macroeconomic situation and economic and financial policies with their counterparts in Latin American and Caribbean countries. It encourages Chinese commercial banks to set up branches in Latin America and the

Nesse sentido, fatos marcantes em termos de recursos financeiros e simbólicos nesse processo de aproximação foram as visitas oficiais de autoridades chinesas à região, como a da delegação presidencial liderada por Hu Jintao, em 2004, a Brasil, Argentina, Chile e Cuba, na esteira de sua viagem à reunião anual da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation* – APEC, na sigla em inglês), em que houve anúncio de investimentos que chegariam a cifra dos cem (100) bilhões de dólares na região, seguida das negociações e da ida do primeiro ministro Wen Jiabao à reunião da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que ocorreu às margens da Rio + 20 em 2012. Essa cifra incluía também a compra de ativos, de empresas majoritariamente, o que pode ser muito afetado em razão do tamanho das empresas, já que apenas uma negociação pode equivaler a transações com valores muito elevados.

De qualquer maneira, apesar de os números não indicarem que os investimentos anuais chegaram a tanto, têm girado em torno de USD 20 bilhões na média dos últimos três anos, tendo sido de USD 25 bilhões em 2017, o que não deixa de representar crescimento substancial comparado com o valor de menos de USD 2 bilhões em 2004, segundo a Moody's²⁰². No que se refere especificamente ao Brasil, estima-se que o país representou cerca de 56% desses investimentos chineses realizados na região entre 2003 e 2016. Número significativo também é o do adensamento comercial ocorrido entre a China e a América Latina é o crescimento exponencial do fluxo, subindo de cerca de USD 13 bilhões em 2000 e chegando a USD 103 bilhões em 2007²⁰³, o que representa um expressivo aumento de quase oito vezes em apenas sete anos, nos anos em que a economia chinesa crescia em médias de dois dígitos.

Nesse movimento de aproximação da China com a região sul-americana e do seguimento das articulações políticas, destaca-se a Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Foro CELAC-China ocorrida em Pequim no início de 2015, em que houve elaboração de declaração conjunta e assinatura de Plano de Cooperação para o período de 2015 a 2019. Nesse documento, o item três é dedicado ao tema do Comércio, Investimentos e Finanças, com menção explícita à meta de elevação do fluxo comercial para atingir o patamar

Caribbean. It will push for the conclusion of banking regulatory cooperation agreements with Latin American and Caribbean countries as appropriate, and work with them to jointly combat money laundering and terrorist financing". Disponível em http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm . Acessado em 27 de agosto de 2018.

²⁰² Disponível em <https://andina.pe/ingles/noticia-moodys-chinese-investment-increases-in-latam-715313.aspx>. Acessado em 25 de outubro de 2018.

²⁰³ Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081020_chinaeconomiaalfn.shtml. Acessado em 13 de agosto de 2018.

de quinhentos (500) bilhões de dólares e o incremento dos investimentos mútuos para alcançar a cifra de duzentos e cinquenta (250) bilhões de dólares até o ano de 2025. Formalização seguida de visita, no mesmo ano, do primeiro ministro Li Keqiang a Brasil, Chile, Colômbia e Peru com o objetivo de dar continuidade e de implementar esse plano de cooperação conjunta. O texto do referido plano explicita,

1. Promover en mayor medida el comercio e inversión entre China y los Estadosmiembros de la CELAC. Trabajar en conjunto para incrementar el comercio en ambos sentidos entre China y la región y de forma balanceada y mutuamente beneficiosa, a los 500 mil millones de dólares y elevar el stock de las inversiones recíprocas por lo menos a los 250 mil millones de dólares durante los próximos diez años. En cuanto al stock de las inversiones de la CELAC, se pone especial énfasis en las áreas de alta tecnología y la producción de bienes de valor agregado (Plano de Ação Conjunta CELAC – China, 2015:01)²⁰⁴.

Essas metas dos investimentos e dos fluxos comerciais são extremamente expressivas e ambiciosas, o que levanta dúvidas sobre suas exequibilidades. De qualquer maneira, segundo dados da CEPAL, em 2017 a China foi responsável por 10,2% de toda a exportação da região, ao passo que representou 17,6% de toda a importação²⁰⁵ em tendência de crescimento dos volumes em relação ao ano anterior. O que não se pode deixar de mencionar, todavia, é que, apesar do crescimento do volume do fluxo com a China²⁰⁶, nesse agregado regional de 2017 houve um déficit com a Ásia e, por outro lado, um superávit com os Estados Unidos.

Do ponto de vista brasileiro, a dissonância entre o crescimento dos valores dos fluxos comerciais e o dos investimentos da China no país era objeto de críticas recorrentes, que questionavam as motivações chinesas para não serem grandes investidores diretos. Essas críticas foram aplacadas nos últimos anos, em razão dos incrementos significativos dos montantes investidos pela China no Brasil, como os dados apontam. Esses investimentos diretos, por sua vez, indicam uma entrada mais significativa dos capitais chineses adquirindo ativos no país, com destaque para as áreas de infraestrutura. Essas são chave não apenas para

²⁰⁴ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/6743-documentos-aprovados-na-i-reuniao-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-do-foro-celac-china-pequim-8-e-9-de-janeiro-de-2015>.

Acessado em 03 de junho de 2018.

²⁰⁵ Disponível em

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43647/1/Boletin_estadistico_30_en.pdf. Acessado em agosto 02 de 2018

²⁰⁶ Disponível em <https://www.cepal.org/en/news/china-and-latin-america-and-caribbean-strengthen-their-trade-ties-exports-will-grow-23-2017>. Acessado em 02 de agosto de 2018.

aprimorar os canais de transporte das matérias primas demandadas, mas também para consolidar essa relação por meio de comprometimentos mais perenes de médio e de longo prazos. O que não se pode perder de vista e o que é abordado um pouco mais adiante em maior detalhe, no entanto, é a posição dos Estados Unidos acerca dessa movimentação, sobretudo considerando sua tradicional projeção de poder sobre a região desde pelo menos o início do século XX, e os possíveis impactos dessa maior presença chinesa no âmbito da disputa central de poder mundial.

Sobre esse ponto, é relevante examinar quais seriam as implicações para a disputa de poder regional sul-americana, e para a posição relativa do Brasil nessa esfera, do substancial aumento da influência política e dos investimentos chineses na região. Observa-se que não apenas os fluxos comerciais, mas os investimentos diretos chineses são, ao mesmo tempo um aspecto positivo e um desafio para os países da região. Por um lado, esses incentivam a economia regional, de maneira geral, e auxiliam a manutenção do seu dinamismo em momentos de crise, de maneira específica, pois contribuem para as exportações, para a entrada de recursos externos e para o próprio aumento da produção.

Por outro, acabam por fortalecer um relacionamento assimétrico, tornando a região muito dependente de apenas um país e de exportações de produtos primários. Sobre esse ponto, é importante destacar as discussões que foram tecidas nos itens anteriores sobre a essencialidade dos setores industriais e da maior aplicação de tecnologia nos processos produtivos em todos os setores para o fomento do desenvolvimento econômico, que perpassaram linha argumentativa de autores desde os anos 1940, incluindo as contribuições da CEPAL e sendo complementadas em seguida pelos mais contemporâneos. Aspectos que também estão associados às discussões sobre maior reprimarização das pautas de exportação e sobre desindustrialização da região.

No que tange especificamente ao Brasil, o país também enfrenta aspectos positivos e negativos da mesma dinâmica dessas duas vertentes, além de outros desdobramentos específicos para as articulações multilaterais com a China em fóruns políticos, como os BRICS, e para as atividades de Cooperação Internacional. Entre os riscos mais relevantes, destaca-se o contraste a uma posição de liderança regional brasileira e um enfraquecimento das iniciativas empreendidas para o fortalecimento dos processos de integração regional. Aqui, nota-se não exatamente o atrelamento da disputa regional à principal disputa de poder global de maneira coordenada, na qual o Brasil seria um dos principais interlocutores e capaz de articular as demandas e as iniciativas regionais, mas uma dinâmica de maior pulverização das articulações

políticas e de cooperação dos países da região ao se vincularem de maneira mais direta e desconexa com a China.

Sobre esse aspecto, nota-se novamente que os investimentos diretos chineses realizados são, via de regra, em setores vinculados à infraestrutura – aqui se utiliza conotação abrangente do termo, abarcando as áreas de transporte, de energia e de comunicação –, central para qualquer processo de desenvolvimento. Esse é ponto essencial para a compreensão de como se consolida essa associação entre a região e a China, e para a compreensão de se essa dinâmica está mais associada à reprodução de uma lógica extrativista para os mercados externos, sendo o chinês o mais favorecido em razão da alta demanda e das facilidades que estão sendo construídas para os escoamentos da produção com vistas a aumentar a fluidez das rotas destinadas a esse país, ou se esses investimentos contribuem e complementam as necessidades de recursos financeiros para a promoção de sinergias endógenas regionais, fortalecendo os processos físicos de integração, aproximando os países da região, respaldando os projetos políticos regionais e melhor conectando-os às Cadeias Globais de Produção.

Se o primeiro caso for preponderante, esses investimentos constituiriam um elemento desagregador entre os países da região, em que se acentuariam assimetrias e incentivariam conflitos, pois haveria substancial competição entre eles, no âmbito da disputa regional de poder, para se vincularem ao eixo extra-regional, em consonância com as demandas chinesas. As exportações brasileiras para a região também têm a tendência de serem contrastadas pela competição chinesa, deslocando a posição brasileira nesses mercados em que a pauta de produtos manufaturados de maior valor agregado é significativa. Perante essa situação, as principais potências regionais, com destaque para o Brasil, estariam em situação menos favorável diante da rivalidade chinesa, porém poderiam buscar e propor alternativas, sobretudo na esfera das instituições políticas da região, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que tivessem o objetivo de direcionar esses investimentos mais de acordo com as iniciativas políticas e econômicas regionais, o que poderia possibilitar certa confluência entre as necessidades chinesas de obtenção de recursos primários e os projetos de integração física da região.

Ressalta-se que esses projetos de integração física foram adensados e agregados principalmente no âmbito de duas iniciativas mais abrangentes nas últimas duas décadas, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) de 2000²⁰⁷, e o

²⁰⁷ Criada durante a I Reunião dos Chefes de Estado Sul-americanos, realizada em Brasília. <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=121>

Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), criado no âmbito da UNASUL em 2011, que a incorporou. A primeira iniciativa supramencionada foi fundamentada por meio da ideia de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), que se vincula diretamente às concepções de corredores de exportação e de regionalismo aberto.

Apesar das tentativas de fomentar a integração física regional, observa-se que haveria descentralização e desconexão na abordagem dos projetos nessa iniciativa, em oposição à ideia de grandes projetos estruturantes mais integrados (Padula, 2014 e 2011a; Pinheiro Guimarães, 2014). A COSIPLAN, por sua vez, buscou atenuar essa lógica ao promover maior conexão entre os projetos de infraestrutura e a dinâmica endógena regional, mais vinculada, portanto, às iniciativas político-diplomáticas elaboradas pelos países da própria região. Sofreu reveses, todavia, com a chegada ao poder de grupos mais à direita do espectro político em diversos países da região, com maior tendência de aproximação do *hegemon* e do paradigma liberal associado, em detrimento dos arranjos políticos e das cooperações regionais.

O caso brasileiro, especificamente, também fortaleceu essa tendência, com a comprovação de inúmeros casos de corrupção que envolveram empreiteiras brasileiras nos últimos anos²⁰⁸. Ademais, o afastamento do grupo político-partidário que defendia a importância das iniciativas de aproximação política regional e do seu projeto de institucionalização, na esteira do impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016 e da ascensão de grupo político-partidário rival ao principal cargo do poder Executivo brasileiro, com já explicitado, mais próximo do paradigma americanista e crítico dos projetos de integração regional como centrais para política externa brasileira e da ideia de maior articulação coordenada entre a disputa regional de poder e a principal disputa global, contribuiu para o fortalecimento dessa tendência.

Em ambas abordagens, no entanto, há que se considerar que investimentos financeiros dessa natureza correspondem a comprometimentos de médio e de longo prazos, em razão de perfazerem capital fixo que estabelecem conexões físicas, transnacionais e que perpassam enormes distâncias, interligando produtores e compradores de maneira *perene*²⁰⁹. Logo, os custos de alteração desses fluxos e dessas rotas tornam-se substancialmente elevados, dificultando possíveis trocas de parceiros nas duas pontas, porém sendo mais significativos ainda nesse caso para a região sul-americana tendo em vista a proporção e a importância que

²⁰⁸ Objeto de investigações do governo brasileiro, principalmente por meio da Operação Lava Jato, iniciada em 2004, que afetaram enormemente essas iniciativas.

²⁰⁹ Entre eles, destaca-se o projeto da Ferrovia Transoceânica para o Pacífico, passando pelo Peru, que incrementaria significativamente as facilidades logísticas para o fluxo comercial pela saída do Pacífico para a Ásia.

as exportações de produtos primários ocupam, não apenas para a China, na pauta comercial dos países que compõem essa região.

Apesar dessa tendência de orientação externa no Brasil de privilegiar o paradigma liberal associado e de posicionamento mais próximo dos Estados Unidos, em 2016, constatase que foram firmados entre o país e a China uma série de mecanismos oficiais para a sistematização do relacionamento e da agenda bilateral nos últimos anos que constituem marcos que conferem certo lastro de permanência ao relacionamento bilateral. Não se pode deixar de lado, ademais, que a China é o principal destino das exportações brasileiras desde 2009 e o principal parceiro comercial do país desde 2012, em que há superávits. Sobre essa articulação, nota-se que houve um adensamento das formalizações, como demonstrado pelo trecho abaixo disponível no sítio eletrônico do governo brasileiro, em que há evidenciação e enumeração desses mecanismos.

Em 1993, Brasil e China estabeleceram uma "Parceria Estratégica" e, em 2004, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Em 2010, foi assinado o Plano de Ação Conjunta 2010-2014 (PAC), que define objetivos, metas e orientações para as relações bilaterais. Versão atualizada do Plano, com vigência de 2015 a 2021, foi firmada pela Presidenta Dilma Rousseff e pelo Primeiro-Ministro Li Keqiang em maio de 2015. Em 2012, por ocasião da visita ao Brasil do então Primeiro-Ministro Wen Jiabao, as relações foram elevadas ao nível de "Parceria Estratégica Global", estabeleceu-se o Diálogo Estratégico Global entre Ministros das Relações Exteriores, e firmou-se o Plano Decenal de Cooperação (2012-2021) ... O PAC, por sua vez, define objetivos, metas concretas e direções para a cooperação bilateral, com vistas a ampliar e aprofundar a cooperação bilateral em todas as suas dimensões – bilateral, plurilateral e multilateral –, com propósitos específicos e mecanismos de monitoramento para as Subcomissões da COSBAN e para o Diálogo Estratégico Global (DEG) (MRE, 2018)²¹⁰.

Por conseguinte, há compromissos assumidos em diversas áreas essenciais para o desenvolvimento econômico e para a inserção internacional do país, principalmente nas áreas de infraestrutura²¹¹, durante a visita de delegação chinesa ao Brasil em 2015. Nessa ocasião, mais de trinta acordos bilaterais foram assinados, perfazendo uma perspectiva de cerca de

²¹⁰ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4926-republica-popular-da-china>. Acessado em 05 de novembro de 2018.

²¹¹ Como as de energia, ferrovia, eletricidade e siderurgia, que foram citadas textualmente

cinquenta (50) bilhões de dólares de investimento em seu total, segundo Graça Lima (Graça Lima, 2015)²¹². Pecequilo e Junqueira analisam essas iniciativas de maneira sumarizada, entretanto, já expressam questionamentos acerca da sua operacionalização em razão da inflexão ocorrida no governo brasileiro em 2016 e no consequente afastamento do paradigma universalista.

Em resumo, o Plano de Ação Conjunta não apresenta grandes novidades em relação ao Plano Decenal. Afinal, foram mantidas suas linhas principais: o diálogo, o respeito à soberania, os projetos para transferir tecnologia e o esforço para atenuar as assimetrias comerciais bilaterais. Da mesma forma, não há sinalização de uma implementação sustentada, realidade causada pela desaceleração econômica mútua e, principalmente, a crise política nacional. Assim, permanecem instáveis as perspectivas para 2016 e a relação bilateral Brasil-China poderá perder novas oportunidades, ao não se aprofundar ou dar continuidade aos projetos, sejam eles os de 2012 ou os de 2015 (Pecquilo e Junqueira, 2016: 04).

De qualquer maneira, ressalta-se que essa parceria mais densa tecida com a China também se vincula ao papel de liderança que foi buscado pela política externa brasileira nos agrupamentos políticos constituídos como representantes dos temas e das demandas mais prementes dos países do Sul Global. Assim, uma das questões mais significativas nesse processo contemporâneo refere-se novamente à relação entre essas duas vertentes da política externa brasileira, a de cunho mais vinculada ao paradigma americanista e a de cunho mais voltada para a dimensão do paradigma universalista, na qual o relacionamento com a China demonstrou-se importante para a projeção internacional brasileira como um dos protagonistas do movimento para fortalecimento das posições dos países do Sul Global e, conseqüentemente, para a construção de movimento para a desconcentração de poder mundial, em leitura que o indica como articulação contra-hegemônica para fortalecimento de posições dos países não desenvolvidos

O recorte temporal dessa análise da quadra mais contemporânea da pesquisa, como explicitado, tem como marco agosto de 2016. Por conseguinte, jogou-se luz sobre esse processo mais recente ao analisar a conformação dessas duas vertentes, que por sua vez se associam à delimitação contemporânea da disputa central de poder protagonizada por Estados Unidos e

²¹² Entrevista coletiva concedida pelo Embaixador Graça Lima em razão da Visita do Primeiro-Ministro Li Keqiang ao Brasil ocorrida em maio de 2015. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=5XatMKkgCOc>. Acessado em 05 de novembro de 2018.

China, bem como estão associadas à abordagem e à prioridade conferida pela política externa brasileira para articulação da disputa de poder regional e para a coordenação dessa à disputa de poder central.

Observa-se que durante esse movimento, essa atuação da política externa brasileira, todavia, procurou não ser excludente em relação aos relacionamentos com o *hegemon* e com as principais potências desenvolvidas no período em tela. O que se nota é que novas oportunidades, diversificação de parcerias e mercados foram buscadas com países do Sul Global, porém essas estão inseridas em uma dinâmica estrutural altamente competitiva, em que rivalidades e disputas de poder atuam de maneira significativa e restringem a atuação externa brasileira nessas duas esferas, regional e global, levando-se em conta as prioridades que são estabelecidas para a mobilização de recursos políticos e materiais. Ademais, ao analisar o caso brasileiro em particular, constatou-se faticamente que os atores que protagonizam a principal disputa de poder mundial buscam atrair aliados, procurando minimizar ações cooperativas entre esses aliados e o seu principal rival, como apontado pela entrada chinesa mais substantiva em termos políticos e econômicos na América Latina, relativizando o poder dos Estados Unidos nessa região.

4.2) Disputa regional de poder sul-americana: concepções vinculadas à articulação para ganhos cooperativos, importância e tentativa de financiamentos próprios para construção de alternativa política

O objetivo central desse item é o de analisar a formulação conceitual e a evolução constitutiva da iniciativa contemporânea mais abrangente para criação de instituição concebida para prover apoio material às ações para articulação da região sul-americana de maneira mais representativa e, conseqüentemente, com maior legitimidade. Por meio dessa articulação, busca-se coordenar a disputa regional de poder ao pensá-la como estando inserida nas relações mais ampliadas e sistêmicas de poder que perfazem o cerne da principal disputa mundial e que, como explicitado anteriormente, estrutura hierarquicamente as relações entre os Estados e, também, entre as regiões.

A importância da existência de instituição que provenha respaldo financeiro às iniciativas políticas dos países da região está associada aos ganhos que podem ser obtidos por meio da ideia de fortalecer as posições individuais de poder de cada país com a busca por sinergias cooperativas, como detalhado teoricamente no início da pesquisa. Essa concepção de articulação política e de cooperação fundamenta a ideia de integração regional, incluindo os mais diversos aspectos que perpassam as esferas políticas, econômicas e logísticas.

Com efeito, não se pode dissociar a construção de mecanismo regional de financiamento do intuito de se buscar maior flexibilidade política e econômica perante o *hegemon* e os países desenvolvidos mais poderosos do sistema internacional. No que se refere especificamente à busca por maior flexibilidade de financiamento internacional, essa tentativa considera as posições dominantes dessas potências cristalizadas nas instituições financeiras multilaterais tradicionais e as dificuldades para alterá-las, que as tornariam mais de acordo com as atuais correlações de poder entre os países.

Nesse sentido, a criação de instituição financeira voltada para o atendimento dessa orientação pensada pelos países da região teria capacidade de atuação própria e estaria desvinculada do *hegemon* de maneira direta, apesar de indiretamente atuar no âmbito de sistema estruturado e substancialmente influenciado por ele. Assim, as diretrizes elaboradas para essa instituição não estariam diretamente subordinadas às orientações e aos interesses do *hegemon*, que são formulados com vistas a fortalecer a sua busca por poder, segundo as interpretações teóricas que fundamentam a pesquisa, e que abarcam toda sua trajetória histórica.

A relevância estratégica desse processo de articulação da disputa regional de poder e de conexão mais coordenada dessa disputa regional com a estrutura sistêmica, isto é, com a principal disputa de poder mundial, indica ser essencial para que a região possa melhor atender às suas demandas econômicas e sociais internas, o que implica possibilidades de elaboração de políticas próprias para o incremento do desenvolvimento econômico e social. Essas políticas incluem a formulação de ações sustentadas que não se restrinjam à exportação de commodities ou apenas ao atendimento das demandas externas, mas que abranjam também, como indicam as teorias econômicas da vertente nacional-desenvolvimentista, detalhadas anteriormente, explicitadas desde pelo menos as formulações da CEPAL, o fomento à industrialização e à incorporação de tecnologias aos processos produtivos.

Infere-se que a existência desse respaldo material e financeiro para apoiar e para viabilizar os entendimentos políticos regionais, portanto, torna-se primordial para a construção de alternativas político-diplomáticas mais diretamente vinculadas às singularidades da disputa de poder regional, que inclui as especificidades econômicas e sociais da América do Sul, e perfaz ponto basilar para a compreensão das diferentes ênfases e abordagens atribuídas pelos governos brasileiros a essa iniciativa nos últimos anos, como se procurou demonstrar, mesmo que brevemente, por meio da utilização dos paradigmas americanista e universalista como prisma de leitura desses diferentes governos.

Entre as iniciativas regionais contemporâneas mais relevantes para articulação política sul-americana, destaca-se a UNASUL como a mais representativa e abrangente, por incluir praticamente toda a região, com doze países como membros. No âmbito dessa iniciativa, buscou-se estabelecer instituição financeira específica para respaldar materialmente as iniciativas que estavam sendo propostas e costuradas, para além das instituições já existentes, como o MERCOSUL. Para tanto, o Banco do Sul foi pensado para atuar nesse sentido, provendo financiamento de médio e de longo prazo para os países da UNASUL.

Com vistas a enfatizar a análise da participação do Brasil nesse processo, examinou-se as posições mais estruturantes da política externa brasileira, no que pese as estratégias de inserção internacional do país nos últimos anos, em que já foram identificados paradigmas e inflexões nos posicionamentos. Nesse ponto, vale destacar novamente que a tendência nacional-desenvolvimentista de política externa, como pormenorizada no segundo capítulo, espousa entendimento do projeto de integração regional como elemento primordial da ação externa quando concebida como vetor para o desenvolvimento econômico e social do país. A essa perspectiva, soma-se a concepção de que o fortalecimento dos mecanismos políticos e

econômicos regionais geram ganhos para os países, resultantes das sinergias criadas por esforços políticos e financeiros convergentes.

As cooperações financeiras entre países do Sul Global, de maneira geral, compartilham os desafios que perpassam o desenvolvimento conceitual das diretrizes orientadoras, os propósitos almejados, as negociações das áreas selecionadas, os elementos econômicos mais técnicos e chegam até as fases de avaliação e de monitoramento dos resultados obtidos. O fortalecimento e a criação de instituições específicas de financiamento por parte dos países não desenvolvidos, como o banco em tela, vão ao encontro do enfrentamento desses desafios com o propósito de prover melhores condições para o atendimento das demandas e de melhor adequação destes instrumentos às características específicas, apesar de não homogêneas, do Sul Global.

A capacidade de financiamento endógena da América do Sul está, conseqüentemente, inserida na esteira dessas iniciativas políticas e representa expressão concreta e essencial para a viabilização de ações, em consonância com a estratégia de política externa adotada no eixo mais simétrico, que privilegia a articulação de parcerias com os países vizinhos. Assim, esse eixo, por sua vez, também está inserido na dimensão do paradigma universalista da política externa brasileira, estando, portanto, menos atrelado ao paradigma americanista.

Dessa maneira e considerando esses elementos estruturais subjacentes, examinam-se as ações tomadas para a construção do arcabouço institucional de criação do Banco do Sul e para a tentativa de viabilização da sua operacionalidade. Com intuito de jogar luz sobre o relativamente difícil e extenso processo negociador e constitutivo empreendido para a estruturação dessa instituição financeira, examinam-se os contextos históricos mais específicos dessa iniciativa e possíveis elementos que possam favorecer ou dificultá-la. Um dos aspectos que mais chama a atenção no que se refere às funções delineadas para esse banco, ao examinar-se seus documentos constitutivos, é o que se versa sobre o financiamento de áreas sensíveis, como as de infraestrutura, diretamente vinculadas à capacidade de desenvolvimento econômico e ao fortalecimento da posição relativa de poder da região *vis-à-vis* o *hegemon*.

Como explicitado, o Banco Mundial foi inicialmente concebido principalmente para prover apoio para a reconstrução de países europeus. A questão do desenvolvimento econômico de mais longo prazo também estava incluída nas atribuições formais do banco, porém esta não representava o objetivo premente à época de sua criação, assim como não beneficiava igualmente a todos os países. Sobre esse ponto, cabe destacar que ele não representa opção meramente técnica para atuação internacional na área econômica e de financiamento, mas representa expressão concreta de objetivos políticos traçados, sobretudo, pelo *hegemon*. Sobre

esse aspecto, Pereira é direto ao caracterizar a atuação preponderante dos Estados Unidos e a prevalência da dimensão política,

Malgrado a pregação sobre a natureza estritamente técnica de seu trabalho, historicamente, a atuação do **Banco Mundial tem uma dimensão política bem definida**²¹³, resultante das prioridades estabelecidas pelos membros mais poderosos, em particular os EUA (Pereira, 2014b, p. 82).

Para os países não desenvolvidos, portanto menos favorecidos pelas prioridades estabelecidas pelo *hegemon* de maneira geral, e para a América Latina, em particular, a tônica que permeou praticamente toda a segunda metade do século XX foi a de demandar tratamento menos assimétrico em relação a aportes de capital para financiamentos, assim como de buscar soluções alternativas menos vinculadas a essa instituição. Em diversas ocasiões, como ocorreu no contexto dos anos cinquenta e dos anos oitenta do século passado, os Estados Unidos e as principais potências desenvolvidas procuravam se distanciar das demandas dos países não desenvolvidos ao atribuir função de provedora de crédito e de financiamento a ser exercida por entidades financeiras privadas. Essa possibilidade, menos plausível diante dos cenários em que há escassez de liquidez internacional, o que ocorre justamente em períodos de crises financeiras mais sistêmicas, coloca os países do Sul Global em situação de fragilidade. Ademais, cabe destacar que, segundo o aporte teórico utilizado pela pesquisa, o direcionamento dos fluxos de capitais está associado a existência de alianças, em que há seleção de países considerados estratégicos dentro da estratégia de obtenção de poder estipulada pelo *hegemon*.

A ideia de construção de banco específico para o financiamento da região sul-americana fundamenta-se na concepção caracterizada pelo debate econômico como estando, de maneira geral, inserida na matriz da vertente desenvolvimentista, porquanto parte da perspectiva de que a atuação estatal desempenha função indutora e primordial para o positivo desempenho e desenvolvimento da economia. Essa abordagem foi empreendida no contexto da formação da Alternativa Bolivariana das Américas, que começou a ganhar maior proeminência a partir de 2006²¹⁴. Essa buscava construir opção política alternativa à ao *hegemon*, na esteira da proposta de criação da ALCA, como já detalhada.

A ideia inicial de criação do Banco do Sul foi vocalizada mais reiteradamente a partir de 2006 por Venezuela e Argentina, que defendiam o adensamento do processo de integração

²¹³ Grifo nosso.

²¹⁴ Sendo renomeada de Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA-TC) em 2009.

regional, buscando afastá-lo das pretensões mais liberais e dependentes de mecanismos de financiamento exógenos, inseridas na proposta norte-americana (Calixtre e Barros, 2010). Naquele contexto, também já se salientou a importante função exercida pelo MERCOSUL para dirimir as pretensões da proposta dos Estados Unidos, sobretudo ao expandir sua atuação e incrementar sua institucionalidade e o seu escopo temático (Sarti, 2014).

A ideia de formação do banco, entretanto, não foi imediatamente aceita por todos os países da região e houve divergências, inclusive, acerca de qual função precípua deveria desempenhar. A posição equatoriana defendia de maneira contundente a função mais propriamente definida para financiamento de médio e de longo prazos, concepção mais afeta à ideia de banco de desenvolvimento *stricto sensu*. O foco, sob esse prisma, deveria ser atribuído ao financiamento de médio e de longo prazo de projetos estruturais e possibilitar a participação de médias e, até mesmo, de pequenas empresas que demonstrassem ter condições de contribuir no planejamento e na execução de projetos. Ademais, as propostas iniciais de Argentina e Venezuela ainda diferenciavam o sistema de votação de acordo com o peso relativo por país, proporcionais aos aportes de capital, o que causava divergências e resistências dos países com menor capacidade contributiva (Toussaint, 2007).

O Brasil demonstrava posição reticente e questionava qual seria a principal função desse instrumento de financiamento, atuando como um fundo a ser acionado em casos de crise do balanço de pagamento ou atuando mais propriamente como um banco de desenvolvimento para financiamento de projetos de longo prazo. Na primeira hipótese, a atuação seria semelhante à do FMI, porém sem imposição das condicionalidades macroeconômicas de cunho liberal e ortodoxa, que tradicionalmente caracterizam os empréstimos concedidos por essa instituição, ao passo que a segunda hipótese configuraria alternativa de financiamento aos recursos disponibilizados pelo Banco Mundial.

Acerca desse debate, não se pode olvidar que a posição brasileira levava em consideração o papel já desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo protagonismo reforçava a influência do país na região e refletia o maior grau de flexibilidade na determinação das áreas selecionadas e dos montantes de capital a serem investidos. No que concerne a esse aspecto, por outro lado, segmentos do governo brasileiro, capitaneados pelo Ministério das Relações Exteriores, teciam avaliações políticas defendendo que um novo mecanismo de financiamento multilateral não eclipsaria as atividades mais unilaterais do Brasil na região, mas ampliaria o seu escopo e sua legitimidade (Pinheiro Guimarães, 2006).

Discutia-se, por conseguinte, a adequação de alocá-lo ao arcabouço normativo de instituição que tivesse o objetivo precípuo de servir de fórum de coordenação política para as atividades de cooperação regional. A posição brasileira, destarte, ponderava acerca de qual seria a dinâmica a ser privilegiada, já que, por um lado, a ação do BNDES como fomentador de atividades na região atribuía mais autonomia ao Brasil²¹⁵. Por outro, a concertação externa para a participação brasileira como um dos membros do Banco do Sul atribuiria mais legitimidade²¹⁶ ao processo decisório na seleção de áreas prioritárias e de projetos, além de dividir os custos financeiros com os demais Estados parte dessa instituição multilateral (Calixtre e Barros, 2010).

A opção pelo caminho multilateral coadunou-se com a estratégia brasileira de adensamento das instituições regionais e de fortalecimento dessas parcerias, como demonstrado pouco tempo depois, já no ano de 2008, com a transformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em UNASUL. Ademais, a aproximação política entre o governo brasileiro e o governo venezuelano, incentivador original da proposta do Banco do Sul, foi acentuada pela diplomacia presidencial conduzida, à época, pelos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez, e consubstanciada em suas singulares imagens pessoais. A formalização da participação do país na UNASUL, todavia, ocorreu no governo Dilma Rousseff, em 2012²¹⁷. No que tange diretamente ao adensamento das negociações conduzidas pela política externa brasileira para a criação do Banco do Sul, estas começaram a ocorrer de maneira mais sistemática a partir de 2007.

Com efeito, durante o governo Luís Inácio Lula da Silva, percebe-se arrefecimento do projeto mais diretamente vinculado aos Estados Unidos, expresso de maneira mais evidente, como mencionado anteriormente, no projeto da ALCA (Pinheiro Guimarães, 2006). Observa-se que ocorreu, de fato, significativo crescimento das iniciativas voltadas para os países não desenvolvidos, mais próximas, portanto, do paradigma universalista e do modelo de desenvolvimento menos vinculado à tradição de política externa do liberalismo associado. Assim, constata-se que o governo Lula incrementou as iniciativas de aproximação e de

²¹⁵ Cabe destacar que a vinculação direta entre financiamento do BNDES e atuação de empresas nacionais nos projetos, como regra a ser seguida, altera a capacidade do governo brasileiro de incentivá-las diretamente ao se comparar com as decisões multilaterais que caracterizam o Banco do Sul.

²¹⁶ Esse aspecto remete ao receio intangível de países da região acerca das intenções brasileiras de se projetar como *hegemon* regional com vistas a exercer alguma sorte de subimperialismo.

²¹⁷ A aprovação do Tratado Constitutivo da UNASUL pelo Congresso Nacional brasileiro ocorreu em 2011, sendo o tratado promulgado e a ratificado pela Presidência da República em 2012, por meio do Decreto número 7667. O Tratado já havia entrado em vigor em 2011, tendo sido aprovado e ratificado por nove países: Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (MRE, 2001: nota 253).

cooperação com os países do Sul Global, fortalecendo não apenas a integração regional sul-americana, mas também incentivando aproximação política, econômica com uma miríade de países ao redor do globo.

Um dos desafios centrais que se nota para a atuação de banco regional refere-se à função a ser desempenhada diante dos demais instrumentos de financiamento existentes na região sul-americana. Não obstante terem sido criados em contextos históricos e econômicos distintos e representarem recortes de grupos de países, ressalta-se a existência de uma gama desses instrumentos na região, como o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (FONPLATA), o Banco de Desenvolvimento da América Latina²¹⁸ (CAF), o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)²¹⁹, além do próprio Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²²⁰.

A formação dessa profusão de mecanismos financeiros para a região, apesar de suas particularidades, está associada a iniciativas político-diplomáticas para o estabelecimento de instituições multilaterais, nas últimas décadas, voltadas para o fortalecimento do movimento de aproximação e de cooperação entre os países. O Banco do Sul pode ser entendido na esteira desse longo processo de busca por maior autonomia da região, porém as condições políticas do início do século XXI, após a erosão da rigidez bipolar e o adensamento da multipolaridade no cenário internacional, demonstravam-se mais promissoras para as iniciativas no eixo Sul-Sul. A ideia de criar banco que abarcasse toda a região sul-americana, ademais, atribuiria um grau de representatividade e de coordenação da disputa regional de poder, respaldada materialmente, inédita na região.

Ao se examinar os documentos, constata-se que, formalmente, a intenção de criação do Banco do Sul foi citada explicitamente na Declaração de Quito em 2007, na qual os ministros das áreas financeira e econômica de Argentina, Brasil, Paraguai, Venezuela, Bolívia e Equador manifestaram concordância nesse sentido. O Convênio Constitutivo foi firmado em 2009, vinculado oficialmente ao arcabouço normativo da UNASUL. Fato importante é que a

²¹⁸ Antiga Corporação Andina de Fomento (CAF), criada em 1970 e atualmente formada por: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai, e Venezuela, além de 14 bancos privados da região andina.

²¹⁹ Fundo criado principalmente para atender às demandas de Uruguai e Paraguai no âmbito do MERCOSUL, que reivindicam políticas de financiamento mais direto promovidas por Brasil e por Argentina dentro do bloco. Entrou em vigência em 2007 e o Brasil tem aporte proporcional de 70% de todos os recursos dessa iniciativa. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>. Acessado em 11 de novembro de 2018.

²²⁰ Apesar de ter sido criado em contexto de incremento das demandas dos países da América Latina, na esteira das iniciativas da Operação Pan-americana (OPA) do governo JK e da Aliança para o Progresso (ALPA) do governo Kennedy, recebe forte influência do governo norte-americano.

vinculação formal entre o banco e essa organização definia e delimitava a execução de projetos financiados aos países membros que compõem essa União. O artigo segundo do Acordo Constitutivo (2009) do banco explicita textualmente esse objetivo e a delimitação geográfica selecionada,

2.1 O Banco tem por **objeto financiar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos “Países Membros”**, de forma equilibrada e estável, fazendo uso da poupança intra e extra-regional; fortalecer a integração; reduzir as assimetrias e promover a distribuição equitativa dos investimentos entre os Países Membros.

2.2 O Banco prestará assistência creditícia **unicamente nos Países Membros** para a execução de projetos no âmbito **territorial da UNASUL**²²¹. (Convênio Constitutivo Banco do Sul, 2009: 01)

Observa-se, portanto, claro elo entre a iniciativa política e o que foi definido como escopo de atuação do banco, primordialmente no que tange às diretrizes orientadoras. Essas são particularmente relevantes para a análise do documento em tela, pois são reveladoras dos objetivos estratégicos perseguidos. O recorte geográfico para o emprego dos recursos financeiros circunscreve-se aos territórios dos países membros dessa iniciativa. Assim sendo, o exame do Convênio Constitutivo não deixa dúvidas de que o Banco do Sul foi pensado como um meio para viabilização concreta das aspirações políticas elaboradas pela UNASUL.

Constata-se faticamente nesse ponto a leitura, fundamentada no aporte teórico utilizado por essa pesquisa, de que o poder se vincula à economia de maneira singular. A acumulação de poder é refletida, por conseguinte, na acumulação e na capacidade de emprestar capital, bem como no emprego desse capital para respaldar posições nas organizações formalmente constituídas. Com efeito, entre as funções centrais para atuação do banco, o Convênio Constitutivo explicita em seu artigo terceiro o financiamento de áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico, como infraestrutura, ciência e tecnologia e serviços, restritos aos países da região.

Projetos de desenvolvimento **em setores-chave da economia**²²², destinados a melhorar a competitividade, o desenvolvimento científico-tecnológico, a infraestrutura, a geração e a prestação de serviços, a complementaridade produtiva inter-regional e a

²²¹ Grifo nosso.

²²² Grifo nosso.

maximização do valor agregado às matérias-primas produzidas e exploradas nos países da região (Convênio Constitutivo Banco do Sul, 2009: 02).

Dessa maneira, busca-se aumentar a competitividade econômica e comercial da região e reduzir as assimetrias socioeconômicas entre os países. Para tanto, o Convênio definiu no seu artigo quarto o aporte total no valor de vinte bilhões de dólares (USD 20 bilhões), dos quais sete bilhões (USD 7 bilhões) devem ser subscritos e compor as contribuições iniciais dos países membros. Houve a separação dos países membros em faixas distintas para integralização do capital. Assim, estabeleceu-se diferenciação dos valores totais e dos prazos a serem integralizados por cada país, de acordo com o tamanho das economias e com as capacidades de disponibilização de recursos.

Apesar dessa diferenciação, decidiu-se pela igualdade entre os países no sistema de votação do banco, em que as nações foram dotadas do mesmo peso no processo decisório: um voto por país. Sobre esse aspecto, cabe salientar que a decisão de privilegiar a democracia e a igualdade coaduna-se com as críticas feitas pelos países do Sul Global acerca da disparidade dos pesos dos votos de cada país, baseados no critério de quotas-parte, que são utilizados nas instituições financeiras multilaterais tradicionais. Destaca-se que o Convênio, apesar de o estatuto evidenciar as áreas foco para financiamento de atividades, não explicita tecnicamente os critérios a serem adotados para a seleção de projetos. Esse detalhamento mais técnico é realizado, via de regra, em momento posterior pelos ministérios responsáveis pela implementação dos acordos.

Não obstante, pode-se inferir que, como banco de desenvolvimento *per se*, a oferta de linhas de crédito com taxas de juros competitivas e inferiores as de mercado é a que pauta a tônica da concepção, de acordo com a prevalência de disponibilização de recursos para projetos com maturação e retornos de longo prazo. Do ponto de vista dos objetivos e das opções políticas, o retorno em termos econômicos e sociais de caráter mais abrangente e difuso, com espraiamento de externalidades positivas para outras áreas, vincula-se à opção de concertação da disputa regional de poder pelo incremento da integração regional como meio de inserção internacional e como estratégia de desenvolvimento socioeconômico. Essa inserção, por sua vez, além estar desvinculada das diretrizes traçadas pelo *hegemon*, requer respaldo de recursos financeiros com cronogramas de pagamento alongados, em detrimento de empréstimos que visem à maximização de retornos financeiros imediatos, como geralmente são disponibilizados pelas instituições privadas que atuam nessa área.

Observa-se que a soma dos esforços iniciais provenientes de cada país para a criação desse banco, apesar das singularidades políticas internas e das diferenças de capacidade econômica para subscrição de capital, explicitou postura cooperativa e atuação conjunta para a operacionalização desse como instrumento de financiamento para a integração regional. Essa concertação, inserida mais diretamente nas políticas empreendidas por governos mais vinculados ao paradigma universalista, que ocupavam o poder executivo em parte substancial dos países da região sul-americana, todavia, não tem se demonstrado perene, mormente no que se refere a não operacionalização dessa iniciativa.

Pode-se argumentar que a orientação política dos partidos que chegaram ao poder posteriormente seria um impeditivo dessa implementação, em que a prevalece a aproximação com o *hegemon*, em detrimento da concertação da disputa de poder regional. Os obstáculos, entretanto, aparentemente residem nos poderes Legislativos. Oficialmente ainda não houve ratificação do instrumento constitutivo por parte dos poderes Legislativos de Brasil e Paraguai e, conseqüentemente, não houve operacionalização. Para verificar exatamente quais são motivos dessa atitude, entretanto, seria necessário aprofundar a investigação, conduzindo até mesmo entrevistas de campo.

De qualquer maneira, constata-se significativo descompasso entre a ênfase político-diplomática atribuída à época da assinatura do Convênio Constitutivo e o longo período decorrido nesse processo de ratificação. Nota-se um hiato de entendimentos entre os poderes Executivos e Legislativos no Brasil e no Paraguai, em que a demora para a aprovação suscita dúvidas sobre possíveis inflexões existentes na posição desses países durante o período decorrido. Todavia, a análise, especificamente sobre esse aspecto, recai sobre as dinâmicas internas desses países, em que a correlação de forças político-partidárias pode levar a disputas e a divergências acerca das perspectivas orientadoras de política externa, como os paradigmas utilizados como chave de leitura indicam.

No Brasil, nota-se continuidade das linhas gerais da política externa dos governos de Lula e de Dilma Rousseff, apesar de certas diferenças de ênfase e de prioridades, como explicitado. Não obstante o avanço dos trâmites para aprovação do Convênio na Câmara dos Deputados, com a aprovação na Comissão de Finanças e de Tributação em junho de 2013²²³, ainda resta a aprovação definitiva, bem como a tramitação no Senado. Essa resistência legislativa já ocorria no governo Rousseff e tende a se perpetuar na atual conjuntura política do país. O fortalecimento de grupo político e de coligação de forças contrários ao projeto de

²²³ Aprovada por meio do Projeto de Decreto Legislativo 548/2012.

integração regional como estratégia de inserção internacional a ser seguida, mais afetos às concepções econômicas vinculadas ao liberalismo associado e mais próximas, portanto, ao *hegemon*, coloca ponto de interrogação sobre a efetiva constituição desse banco, já que esta requer, de acordo com o seu artigo trinta e um (31), a ratificação de países perfazendo o total dois terços do capital a ser subscrito e não aceita a elaboração de reservas.

Mesmo considerando essas ressalvas, infere-se que, apesar da retórica político-diplomática empreendida pela política externa brasileira, nesse período de articulação para adensamento da integração regional, de não confrontação direta em relação às instituições multilaterais dominadas pelo *hegemon* e pelas principais potências envolvidas, como o Banco Mundial na área de financiamento de médio e de longo prazo, constata-se a existência de divergência intrínseca de interesses entre as posições consolidadas pelo *hegemon* e pelas potências tradicionais ao longo da segunda metade do século XX e as propostas mais recentes de países do Sul Global.

Nesse ponto, pode-se argumentar em favor da leitura que expressa essa articulação como sendo uma construção de movimento contra-hegemônico, do qual a articulação dos países da região sul-americana e, portanto, da disputa regional de poder, faz parte. Aponta-se que essa dicotomia tende a orientar a lógica de funcionamento de instituições que visam a prover apoio material à concertação regional, pois expressam reflexo financeiro de projetos de poder específicos, bem como evidenciam perspectivas díspares acerca, mais especificamente, da inserção internacional da região sul-americana. Assim, a existência de atritos, de enquadramentos e de bloqueios tende a fazer parte da estratégia do *hegemon* para limitar a capacidade de concertação regional, incluindo as iniciativas para financiá-la, em prol da sua própria trajetória de acumulação de poder. Ponto central aqui, portanto, refere-se ao lugar a ser ocupado e a dinâmica a ser estabelecida pela política externa brasileira e pela região em relação ao cerne da estrutura internacional, isto é, em relação à disputa central de poder.

4.3) Estrutura internacional e escopo ampliado da política externa brasileira: articulação para fortalecimento de posições, de cooperações e de financiamentos alternativos por meio do BRICS na esfera do Sul Global

No âmbito multilateral e para além da região sul-americana, destaca-se a criação e a concertação de posições em escopo ampliado por meio do agrupamento do BRICS²²⁴ como uma das principais iniciativas da política externa brasileira nos últimos anos, considerando a estrutura internacional e a reconfiguração da principal disputa de poder mundial que a conforma. Essa iniciativa é uma das mais relevantes por articular o Brasil com parte dos principais países do Sul Global, incluindo, sobretudo, a China. Essa capacidade de articulação e de ampliação da atuação da política externa brasileira está relacionada não apenas ao poder de cada um dos seus membros, mas também aos ganhos que podem ser obtidos por meio da interação cooperativa entre eles, apesar das limitações dessa postura cooperativa em razão das buscas nacionais de poder de cada um deles, como demonstrado por meio da fundamentação teórica. Assim, como conjunto, pode-se afirmar que o agrupamento tem mais força negociadora, porquanto tem maior excedente de poder, mesmo considerando a assimetria demonstrada pela disparidade de poder chinês em relação aos demais membros do agrupamento.

O BRICS constitui um dos principais meios de inserção internacional do Brasil, representando importante vertente e plataforma para o fortalecimento dos temas prioritários da agenda da política externa brasileira, que engloba grande parte dos temas vinculados ao desenvolvimento econômico. Observa-se, por meio do exame dos documentos oficiais, que uma das características centrais do BRICS é a capacidade que esse agrupamento tem de implementar sua agenda, que é levada em conta quando da busca por uma expansão dos temas abordados e das atividades propostas pelos países membros, que tendem a ocorrer de maneira gradual. Para analisar essa composição da agenda e suas variações ao longo do tempo, destaca-

²²⁴ O acrônimo BRIC foi elaborado pelo economista inglês Jim O'Neill do Goldman Sachs com base na expectativa do nível de crescimento econômico e na parcela de riqueza que Brasil, Rússia, Índia e China deteriam do PIB mundial nas projeções dos próximos anos. A importância econômica desses países justificava analisá-los de maneira agregada, a despeito das diferenças culturais e organizacionais entre os mesmos e, sobretudo, das especificidades chinesas. Conquanto não tenha sido criada por iniciativa dos referidos países, a ideia dos BRICS foi acolhida e formalizada posteriormente pelos seus governos em Ecatimburgo na Rússia, em 2008. O acrônimo ganha o "S" com a entrada da África do Sul ao grupo em 2011. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>. Acessado em 23 de junho de 2018.

se, um pouco mais adiante, a evolução das rodadas de negociação e dos temas tratados durante as reuniões de cúpula desse agrupamento.

O que não se pode deixar de mencionar nesse momento, entretanto, foi a capacidade de concretizar iniciativas na área de financiamento e crédito internacional, aspecto que representa uma importante realização e um marco histórico no âmbito das ações dos países do Sul Global. A importância do aspecto material, portanto, do entrelaçamento entre o poder e a riqueza atrelado às alianças políticas, aponta ter sido levada em conta e priorizada por esse agrupamento, o que, por sua vez, também expressa a força política e econômica dos seus membros, especialmente da China e da sua capacidade de arregimentar recursos de poder.

Ao se olhar a posição do Brasil como parceiro político sob o prisma mais geral dos demais países desse grupo, o país demonstra ser aliado interessante por ter uma tradição de política externa que busca legitimidade internacional. Apesar de posicionamentos, por vezes, mais próximo do paradigma americanista ou do universalista, como demonstrado pormenorizadamente no segundo capítulo da pesquisa, a tradição mais associada ao paradigma universalista, quando dominante, busca promover ações que beneficiam o desenvolvimento econômico dos países não desenvolvidos e colocar o país como importante articulador da disputa regional de poder sul-americana. Ademais, o país está geograficamente situado distante das principais zonas diretas de atritos bélicos mundiais, o que não deixa de ser um fator relevante.

Para o Brasil, essa posição centrada no paradigma universalista, apesar das intensidades e prioridades, permeou as ações externas levadas a frente pelos governos Lula e Rousseff, como detalhado ao longo da pesquisa, e pode ser inserida na leitura da construção de um movimento contra-hegemônico em relação à grande potência norte-americana. Nessa dimensão, o BRICS seria uma expressão concreta de articulação política para tanto. Considerando os debates teóricos tecidos, esse agrupamento constitui um vetor de ampliação de poder, pois fortalece a capacidade brasileira de dialogar e de negociar com as potências tradicionais, de buscar liderança entre os países do Sul Global e de implementar iniciativas, além de conferir maior escopo às propostas e aos pleitos realizados.

A retórica oficial brasileira apontada pelos documentos sobre o BRICS evidencia que esse seria mais um reflexo tangível da postura tradicional do governo brasileiro de atuar na promoção de ordem internacional mais equânime e inclusiva, para a qual a ação coletiva poderia atenuar assimetrias econômicas e sociais internacionais. Os documentos reiteradamente expressam a ideia de solidariedade periférica para a atuação brasileira, cujas ações estariam incluídas nos esforços também empreendidos pelo conjunto dos países do Sul

Global. A despeito da retórica oficial, Fontes dos Santos expressa a existência de projetos nacionais de cada um dos membros, porém haveria elemento comum na construção de movimento contra-hegemônico que os uniria,

Cada um dos países membros tem motivações e interesses nacionais específicos no projeto, entretanto, todos têm em comum uma insatisfação com relação à estrutura hierárquica da ordem mundial e o fato de buscarem uma inserção internacional que reflita uma nova distribuição de poder econômico no sistema interestatal (Fontes dos Santos, 2017: 08).

Nesse sentido, expressam a ideia de que, atuando em conjunto, o agrupamento tem maior capacidade de influenciar a transformação da ordem internacional, estabelecida em grande medida desde o final do segundo grande conflito mundial do século XX como já explicitado, do *status quo*, portanto. Assim, começaria a fazer parte de maneira mais protagonista de importantes fóruns internacionais, agindo para atualizá-los de forma a melhor refletirem as correlações de poder contemporâneas, assim como participando da criação de fóruns desvinculados diretamente do *hegemon*, conferindo maior representatividade e maiores alternativas políticas aos países do Sul Global.

De acordo com os documentos oficiais, um dos objetivos centrais reiteradamente mencionados é o de contribuir para uma reforma do sistema internacional, aumentando a representatividade dos países não desenvolvidos. A maior possibilidade de apresentar demandas e de ter esses pleitos aceitos pelos países desenvolvidos, em suas agendas ou na pauta mais geral da agenda internacional, não deixa de ser uma tentativa de exercer liderança entre os países do Sul Global. De maneira concomitante, as mais recentes iniciativas, até o recorte temporal da pesquisa em meados de 2016 com a inflexão ocorrida no governo brasileiro, demonstram que o agrupamento vem passando por um processo de institucionalização, o que lhe confere maior lastro de permanência e de previsibilidade.

Um dos temas centrais discutidos, particularmente importante para a pesquisa em tela, é o que tange às manifestações acerca das necessidades de promoção de um ajuste no sistema financeiro global para que melhor reflita o tamanho e o dinamismo das economias dos países não desenvolvidos. No que se trata das atividades concretas, constata-se que as cooperações internacionais entre os membros do BRICS foram sendo adensadas e intensificadas. A partir da análise das reuniões de cúpula desse agrupamento, nota-se um alargamento temático para atuação concertada e um crescimento do grau de comprometimento dos membros e do detalhamento de ações concretas.

A primeira Reunião de Cúpula oficial ocorreu na Rússia em 2009. A discussão sobre como enfrentar a crise financeira internacional, a qual havia irrompido nos Estados Unidos no ano anterior, dominou a agenda desses países. Nesse sentido, o BRICS buscou coordenar ações para mitigar os impactos da crise, bem como propor reformas para o sistema financeiro internacional. Ademais, os países do Sul Global reivindicavam novamente maior participação nas instituições financeiras internacionais estabelecidas em virtude da importância de suas economias e do papel que poderiam exercer nesses fóruns. No comunicado conjunto, destacou-se a cooperação nas áreas educacional e científica, embora a última tenha sido tratada de maneira mais geral. Foi feita menção à cooperação na área de energia e de eficiência energética, sublinhando o vínculo entre biocombustíveis e o potencial destes para melhoria das condições socioeconômicas (Comunicado Conjunto do BRICS, 2009)²²⁵.

Em 2010 teve lugar a segunda Reunião de Cúpula, que foi realizada no Brasil. Constatou-se evolução dos temas financeiros tratados no ano anterior e a função a ser exercida pelos países do Sul Global na recuperação da economia mundial perante a crise. Houve o encontro de dirigentes dos bancos de desenvolvimento dos respectivos países com o intuito de discutir as possibilidades de financiamento e as áreas prioritárias para recebê-lo. Os entendimentos resultaram em um Memorando de Entendimento, no qual se explicitou a cooperação para altas tecnologias (Comunicado Conjunto do BRICS, 2010)²²⁶. Cabe notar também a inclusão formal da África do Sul nos BRICS nesse ano.

A terceira Reunião de Cúpula elegeu como tema central o desenvolvimento sustentável. Aqui se percebe que também houve o vínculo entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, aspecto que influencia cada vez mais as iniciativas de cooperação também no âmbito do BRICS, assim como ocorreu no âmbito das Nações Unidas com a formulação dos ODS, como detalhado no terceiro capítulo. A alta dos preços das commodities estava na ordem do dia e grande parte das discussões gravitou em torno das causas dessa elevação de preços e das possíveis implicações para os países, sobretudo para os do Sul Global.

A cooperação em Ciência e Tecnologia foi considerada um instrumento essencial para a redução da dependência e do percentual dos bens primários nas pautas exportadoras. Ressaltou-se o vínculo entre o desenvolvimento tecnológico e a agregação de valor aos produtos. Nesse ponto, nota-se que há alinhamento entre as prioridades dessa abordagem e as

²²⁵ Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/73-primeiro-declaracao>. Acessado em 17 de novembro de 2017.

²²⁶ Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/74-segunda-declaracao-conjunta>. Acessado em 17 de novembro de 2017

principais teorias de desenvolvimento econômico, discutidas anteriormente, que defendem a essencialidade da incorporação de tecnologia aos processos produtivos, não apenas no setor industrial, para que os países não desenvolvidos possam dinamizar suas economias e lograr caminho para se desenvolverem.

O documento final da terceira reunião previu a realização de reunião entre Altos Funcionários na área de Ciência e Tecnologia. Essa reunião ocorreu em 2011 e foram definidas as áreas prioritárias, destacando-se os temas de nanotecnologia, pesquisas espaciais, biotecnologia, zonas de alta tecnologia e transferência tecnológica (Comunicado Conjunto do BRICS, 2011)²²⁷. Em 2012, deu-se a quarta Reunião de Cúpula do BRICS e foi realizada a segunda reunião de Altos Funcionários da área de Ciência e Tecnologia. Nesta houve a continuação das discussões sobre os temas prioritários e começou a elaborar-se um documento como marco normativo e orientador para as formalizações dos entendimentos e para pautar as ações de Cooperação Internacional (Comunicado Conjunto do BRICS, 2012)²²⁸.

Durante a quinta reunião de Cúpula de 2013 foram definidos um Plano de Ação e um encontro em nível ministerial na área de Ciência e Tecnologia, o qual ocorreu em 2014 na África do Sul. Não apenas se reafirmaram os entendimentos anteriores, mas também se acordou firmar Memorando de Entendimento específico para essa área que serviria como aglutinador estratégico das ações futuras. Elencaram-se cinco áreas centrais para a cooperação, sendo cada um dos países membro responsável por coordenar uma delas. Ao Brasil coube a coordenação do grupo temático de mudança climática e mitigação de desastres naturais. Nota-se nesse ponto, novamente, a importância conferida pela política externa brasileira ao tema e a crescente associação que se vem se elaborando entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

Logo, no que se refere especificamente à área de Ciência e Tecnologia, percebe-se que houve adensamento das iniciativas no decorrer das reuniões. O tratamento inicial mais geral foi sendo detalhado progressivamente, levando a uma melhor definição dos temas prioritários. Ademais, com a reunião do ano anterior e a decisão de que cada tema selecionado seria coordenado por um país, percebe-se a intenção de avançar concretamente e de alcançar resultados tangíveis.

Os documentos apontam que o ano de 2014 foi um marco para o encerramento do primeiro ciclo das reuniões de cúpula e dos entendimentos mantidos entre o BRICS até aquele

²²⁷ Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/75-terceira-declaracao-conjunta>. Acessado em 17 de novembro de 2017

²²⁸ Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/76-quarta-declaracao-conjunta>. Acessado em 17 de novembro de 2017

momento. Nesse primeiro ciclo percebe-se o empreendimento de esforços para a consolidação do acrônimo na esteira do processo de institucionalização do agrupamento, com a sistematização dessas reuniões de cúpula e com a criação de fóruns temáticos. A partir de então, os documentos apontam ter havido uma maior preocupação em vincular as iniciativas do grupo com as demandas mais recorrentes dos países do Sul Global e com a efetivação de iniciativas financeiras que possibilitassem a implementação mais concreta de ações de Cooperação Internacional, dentro do escopo dos temas acordados nas reuniões supramencionadas e analisadas.

Para inaugurar o segundo ciclo de Cúpulas do BRICS, o tema escolhido para as nossas discussões foi “**Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis**”, condizente com as políticas macroeconômicas e sociais inclusivas implementadas pelos nossos governos e com o imperativo de enfrentar desafios à humanidade postos pela necessidade de se alcançar simultaneamente **crescimento, inclusão, proteção e preservação**. Na sequência do primeiro ciclo de cinco Cúpulas, sediadas por cada membro do BRICS, nossa coordenação encontra-se assentada em diversas iniciativas multilaterais e plurilaterais e a cooperação intra-BRICS se expande para contemplar novas áreas. Nossas visões compartilhadas e nosso compromisso com o direito internacional e **com o multilateralismo, com as Nações Unidas como seu centro e fundamento**²²⁹, são amplamente reconhecidas (...) (Declaração de Fortaleza do BRICS, 2014: 01)²³⁰.

O documento não deixa de evidenciar mais uma vez a necessidade de reestruturação das instituições internacionais para estarem em maior consonância com a correlação de poder atual entre os países “Por outro lado, estruturas de governança internacional concebidas em uma configuração de poder distinta demonstram sinais crescentemente evidentes de perda de legitimidade e eficácia, ao passo que arranjos transitórios e *ad hoc* se tornam cada vez mais frequentes, muitas vezes à custa do multilateralismo” (Declaração de Fortaleza do BRICS, 2014: 01).

²²⁹ Aqui se nota novamente a ideia orientadora das ações do agrupamento quando se refere à associação entre o tema do desenvolvimento econômico e o do meio ambiente, consolidados no âmbito multilateral pelas Nações Unidas, como detalhado, por meio da elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030, que reiteram as três dimensões: econômica, social e ambiental. Grifo nosso.

²³⁰ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>. Acessado em 17 de novembro de 2017.

Observa-se também na declaração de Fortaleza esforço realizado pela política externa brasileira de vincular as disputas regionais sul-americanas à dimensão mais global da estrutura internacional. A associação entre as articulações políticas para coordenação regional, com destaque para a UNASUL em razão da sua abrangência e representatividade, como já tratado nos itens anteriores, e as articulações tecidas na esfera do BRICS demonstram a tentativa do Brasil, já que ele é o único país sul-americano que faz parte desse agrupamento, de procurar se colocar como interlocutor, de buscar, portanto, apoio às iniciativas de articulação regional e de lhes atribuir maior força política no âmbito mais ampliado das parcerias multilaterais.

O fato de que os demais membros do BRICS concordam em prover e em formalizar esse apoio à UNASUL indica a existência de interesses comuns entre essas duas iniciativas políticas, considerando o aporte teórico utilizado na pesquisa que versa sobre os possíveis ganhos a serem obtidos por meio da adoção de postura cooperativa. Ademais, essa associação também assenta a posição brasileira mais vinculada ao paradigma universalista como orientador das ações externas.

Reafirmamos nosso apoio aos **processos de integração da América do Sul** e reconhecemos, sobretudo, **a importância da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)** na promoção da paz e da democracia na região, e na consecução do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. Acreditamos que o diálogo fortalecido entre os BRICS e os países da América do Sul pode desempenhar papel ativo no **fortalecimento do multilateralismo e da cooperação internacional**²³¹, para a promoção da paz, segurança, progresso econômico e social e desenvolvimento sustentável em um mundo globalizado crescentemente complexo e interdependente (Declaração de Fortaleza do BRICS, 2014: 01).

Um dos aspectos mais importantes da declaração de Fortaleza refere-se à criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Essa constitui o marco mais proeminente do agrupamento, marco também histórico para os países do Sul Global, não apenas por conseguir estruturar e lançar mecanismos financeiros que irão fortalecer e incrementar a construção de alternativas políticas e econômicas desvinculadas diretamente do *hegemon*, mas também por fornecer o respaldo material concreto para a consecução das demais atividades de cooperação acordados nas outras áreas, formalizados

²³¹ Grifo nosso.

durante as conferências de cúpula. Esses dois instrumentos foram evidenciados nos artigos onze (11), doze (12) e treze (13) da referida declaração.

11. Os BRICS, bem como outras economias de mercado emergentes e países em desenvolvimento, continuam a enfrentar restrições de financiamento significativas para lidar com lacunas de infraestrutura e necessidades de desenvolvimento sustentável. Tendo isso presente, temos satisfação em anunciar a assinatura do Acordo constitutivo do **Novo Banco de Desenvolvimento**, com o propósito de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento. (...)

12. O Banco terá capital inicial autorizado de US\$ 100 bilhões. O capital inicial subscrito será de US\$ 50 bilhões, dividido igualmente entre os membros fundadores. O primeiro presidente do Conselho de Governadores será da Rússia. (...)

13. Temos satisfação em anunciar a assinatura do Tratado para o estabelecimento do **Arranjo Contingente de Reservas**²³² do BRICS com a dimensão inicial de US\$ 100 bilhões. Esse arranjo terá efeito positivo em termos de precaução, ajudará países a contrapor-se a pressões por liquidez de curto prazo, promoverá maior cooperação entre os BRICS, fortalecerá a rede de segurança financeira mundial e complementará arranjos internacionais existentes. (...) O Acordo é um marco para a prestação de liquidez por meio de swaps de divisas em resposta a pressões de curto prazo reais ou potenciais sobre o balanço de pagamentos (Declaração de Fortaleza do BRICS, 2014: 01).

O acordo do Novo Banco de Desenvolvimento entrou vigor em 2015, quando da Reunião de Cúpula do BRICS realizada em Ufá, na Rússia. Os cinquenta (50) bilhões de dólares estipulados foram subscritos, o que chama a atenção é que os cinco membros fundadores do banco, os cinco membros do BRICS de acordo com o artigo dois (02) do acordo, têm contribuições iguais de dez (10) bilhões de dólares. Apesar das diferenças de PIB e de capacidade de financiamento entre os países membros, essa decisão não deixa de ser simbólica ao tentar refletir maior igualdade entre eles, em consonância com as críticas que são feitas pelos países do Sul Global às instituições financeiras multilaterais do *status quo*, em que as posições do *hegemon* e das grandes potências desenvolvidas são preponderantes. Esses documentos recentes do BRICS também reiteram, mais uma vez, que o agrupamento não tem o intuito oficial de confrontar ou de desestabilizar o *status quo*, mas que estaria buscando complementá-lo, em consonância com a interpretação contida na ideia já mencionada do conceito de *soft*

²³² Grifo nosso.

balancing (Soares de Lima, 2010). Assim, essas fontes de financiamento seriam complementares às fontes tradicionais. Essa retórica, como apontado pelo aporte teórico utilizado pela pesquisa, no entanto, não encontra sustentação, já que os objetivos subjacentes que orientam esses financiamentos são estruturalmente díspares.

Com o início das atividades, o NDB apresentou os seguintes financiamentos em 2016,






COUNTRY	LOAN AMOUNT	BORROWER / INTERMEDIARY BANK	PROJECT DESCRIPTION/POTENTIAL IN THE GENERATION OF ENERGY	APPROVAL DATE
 Brazil	USD 300 million	BNDES	Renewable energy (wind, solar etc) / 600MW	16 Apr.2016
 Russia	USD 100 million	EDB/IB	Renewable energy (hydropower) + green energy / 49.8 MW	20 July.2016
	USD 460 million	Sovereign Loan granted directly to the Government of Russian Federation	Social infrastructure	30 Aug.2017
 India	USD 250 million	Canara Bank	Renewable energy (wind, solar etc) / 500 MW	16 Apr.2016
	USD 350 million	Sovereign Loan granted directly to the Government of India	Upgrading major district roads	23 Nov.2016
	USD 470 million	Sovereign Loan granted directly to the Government of India	Water supply and sanitation, rural development	30 Aug.2017
 China	RMB 525 million (USD 81 million)	Sovereign Loan granted directly to the PRC Government	Renewable energy (solar rooftop PV) / 100MW	16 Apr.2016
	RMB 2 billion (USD 298 million)	Sovereign Loan granted directly to the PRC Government	Renewable energy (wind power) / 250 MW	23 Nov.2016
	RMB 2 billion (USD 300 million)	Sovereign Loan granted directly to the PRC Government	Water, sanitation and flood control, environment	30 Aug.2017
	USD 200 million	Sovereign Loan granted directly to the PRC Government	Energy conservation	30 Aug.2017
 South Africa	USD 180 million	ESKOM	Renewable energy (transmission) / 670 MW	16 Apr.2016

Tabela elaborada pelo BRICS Policy Center em 2018²³³.

Assim, em 2016 foram financiados onze (11) projetos, perfazendo um total de cerca de um bilhão e meio de dólares (USD 1,5 bi). Como estipulado pelo acordo constitutivo do NDB, esses projetos estão inseridos nas áreas de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável. Sobre esse ponto, destaca-se que essas áreas selecionadas para constarem nesse acordo são críticas e fundamentais para o desenvolvimento econômico dos países. Por conseguinte, observa-se que apesar das buscas individuais dos países membros por poder, há um interesse comum que os incentiva a agir de maneira cooperativa, o que lhes possibilita financiar atividades de maneira desvinculada das orientações e dos interesses das instituições tradicionais estabelecidas pelo *status quo*.

Concomitantemente ao NDB, o ACR foi desenhado não para exercer função de banco de desenvolvimento, mas para ter atuação semelhante à do FMI. Portanto, este relaciona-se

²³³ Disponível em: [file:///C:/Users/Fred%20Marinho/Downloads/Novo-Banco-de-Desenvolvimento-NBD%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Fred%20Marinho/Downloads/Novo-Banco-de-Desenvolvimento-NBD%20(1).pdf). Acessado em 20 de dezembro de 2018.

complementarmente com o NDB ao atuar em situações de falta de liquidez dos países no curto prazo, no que tange problemas de balança de pagamentos, em razão de situação deficitária de fluxo comercial ou até mesmo em razão de grande saída de capital de cunho especulativo. Compartilha com o NDB, ademais, da mesma retórica de complementariedade e de não enfrentamento das instituições tradicionais.

Não obstante a importância tangível dessas iniciativas financeiras e do próprio agrupamento BRICS como marcos das articulações entre países do Sul Global, há dúvidas que ainda pairam sobre como serão os posicionamentos chineses dentro desse grupo no médio e no longo prazo. Sobre esse ponto, Costa Lima indaga,

Uma pergunta ainda não respondida, aqui trataremos de maneira embrionária: **há coesão interna para que os BRICS atuem concertadamente e acelerem as transformações na grande política mundial?**²³⁴ A coesão interna ainda é muito frágil, até por ser nova. Trata-se de países que, se tinham alguma relação entre si, elas se davam de modo bilateral. Há tensões geopolíticas fortes, a exemplo da China e Índia, que têm forte tradição de serem adversários. Do ponto de vista geopolítico, o Brasil talvez seja o melhor país (Costa Lima, 2013).

Assim, crescente assimetria de poder e um possível distanciamento da China em relação aos demais membros do grupo podem gerar uma lacuna para a composição de interesses comuns. Essas diferenças de poder e nos posicionamentos, por sua vez, remetem à ideia da possível conformação de um Consenso de Pequim, como já detalhado, em que a lógica de atuação da China subordinaria não apenas os seus países vizinhos mais diretamente atrelados à sua dinâmica econômica, expressa por meio das cadeias de valor, e à sua área de segurança mais imediata, mas também englobaria os países do Sul Global de maneira mais abrangente e sistemática.

No que se refere especificamente ao caso brasileiro, a dúvida colocada atualmente refere-se à perenidade da postura cooperativa do país nesse agrupamento, suscitada pela inflexão ocorrida na orientação da PEB em 2016, cuja diretriz, como mencionado, situa-se mais associada ao paradigma americanista. Por outro lado, os acordos formalmente instituídos com a China atribuem certo lastro de permanência, assim como a importância econômica da relação bilateral é substantiva, aspectos que aumentam os custos de ruptura.

²³⁴ Grifo nosso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos aspectos centrais da pesquisa baseou-se na busca e na compreensão de momentos significativos para a estruturação sistêmica das principais disputas de poder em período histórico mais alongado, em que se examinaram as forças expansivas das grandes potências com vistas a sistematizar o quadro histórico internacional e a analisar como ocorreu a inserção internacional brasileira nesses diferentes momentos. Para tanto, foram utilizados referenciais teóricos, detalhados com mais vagar no primeiro capítulo, que abarcam conceituações sobre poder, riqueza, hegemonia, contra-hegemonia, articulação política e cooperação internacional. Assim, um dos marcos analíticos utilizados para centrar o prisma da pesquisa no Brasil, em relação a esse processo sistêmico, constituiu-se da investigação dos momentos mais significativos para a conformação estrutural internacional, justamente aqueles que apresentam transições de hegemonia ou substanciais questionamentos da ordem estabelecida.

Nessa perspectiva, a inserção internacional brasileira apresenta-se historicamente, em sentido mais ampliado, subordinada à principal disputa de poder mundial e inserida em uma disputa de poder secundária a essa, a que corresponde à disputa de poder regional sul-americana. Essa relação perfaz, portanto, padrão histórico estrutural que, por sua vez, conforma um subsistema subjacente e secundário a esse principal. A incorporação do território brasileiro ao sistema interestatal capitalista, tratada mais detalhadamente no segundo capítulo, foi orientada por essa lógica, em que as disputas de poder europeias, que conformavam o centro de poder mundial à época, agiram de maneira decisiva. No primeiro momento, ainda como colônia, é considerado como extensão territorial de Portugal e insere-se diretamente nos cálculos das potências aliadas e rivais desse país. As alianças estabelecidas vinculavam poder e riqueza, em que concessões econômicas eram realizadas em troca de proteção bélica. O poder, portanto, subordinou a economia e definiu os termos das alianças, colocando Portugal e Inglaterra em lado oposto à Espanha e França no âmbito da principal disputa de poder.

Mesmo com a independência brasileira, a subordinação econômica em relação aos ingleses se perpetuou, emblematicamente sintetizada por meio dos tratados desiguais, ao passo que a busca por reconhecimento internacional da soberania foi levada adiante com a intermediação do *hegemon* inglês, que estabeleceu os termos desse processo. Em ambos os casos, novamente se constata a subordinação da economia ao poder, diferentemente das explicações baseadas no comércio apontadas por parte da historiografia tradicional. Naquele

momento, as disputas de poder no subsistema regional correspondiam majoritariamente a esforços para defender o território, articulações políticas mais sistemáticas e institucionalizadas para aproximar os interesses dos países sul-americanos e articular a disputa regional à principal disputa de poder mundial não tinham expressão substancial.

A mundialização das relações internacionais brasileiras é apontada como tendo ocorrido no início do século XX, quando da participação da Grande Guerra e da tentativa de ocupar lugar na principal disputa de poder mundial. A participação nas negociações para o estabelecimento da ordem do pós-guerra foi considerada pelo governo à época como expressão de posição proeminente a ser ocupada pelo país naquele contexto. A ocupação desse lugar na principal disputa de poder mundial demonstrou ser, todavia, extremamente acirrada e reflexo intrínseco dos recursos de poder, não podendo ser obtida apenas por meio de arroubos retóricos, como constatado durante a presença brasileira na Liga das Nações.

Nesse ponto, evidenciou-se claramente a primazia das questões diretamente relativas à principal disputa de poder mundial, porquanto aspectos essenciais para as grandes potências europeias não seriam colocados em xeque ou eclipsados por país que não tivesse recursos de poder para tanto. O enquadramento do Brasil nesse episódio foi simbolicamente retratado na primordialidade conferida a essas questões por meio do Tratado de Locarno e da entrada da Alemanha no Conselho da Liga. Após esse enquadramento, um verdadeiro choque de realidade para autoridades brasileiras à época, as ações da política externa brasileira voltam a dar ênfase e a limitarem-se mais à disputa de poder regional nos anos imediatamente seguintes.

A análise da posição relativa do Brasil no que concerne às duas grandes guerras mundiais demonstra a essencialidade dessas para a definição de aliados e de rivais não apenas durante os conflitos bélicos, mas também para a estruturação da ordem no período subsequente. As relações de poder indicam que a montagem dos sistemas político, de segurança e econômico institucionalizados foi não apenas definida e traçada pelos vencedores, mas também estruturada para atender às estratégias para obtenção e para acúmulo de poder desses, em detrimento dos países derrotados e dos países que viessem a questionar essa ordem. Sobre esse ponto, não se pode deixar de mencionar as contribuições da perspectiva do Poder Global, ao dialogar com os arautos da Teoria da Estabilidade Hegemônica, de que essa mesma ordem pode ser rompida pelo próprio *hegemon* que a estabeleceu, o que aparentemente seria um paradoxo, em razão de não mais atender à sua trajetória de poder.

Observa-se postura díspar do Brasil naquele momento em comparação ao do final da primeira Grande Guerra, pois diferentemente de pretender inserir-se na principal disputa de poder mundial, mesmo sem ter recursos de poder para tanto, o país adota postura subordinada

em relação à disputa de hegemonia que se conformava entre Estados Unidos e União Soviética. Com o início da Guerra Fria, o poder e a influência dos Estados Unidos sobrepujaram-se sobre o continente americano de forma preponderante e deixava reduzida margem de manobra para a busca de alternativa política em relação à rigidez bipolar que se delineava, assim como o grupo político que assume o poder internamente demonstrava-se alinhado aos posicionamentos norte-americanos.

Por conseguinte, constata-se que o Brasil, apesar de sua trajetória ter início rigidamente subordinado à principal disputa de poder mundial e das transições conservadoras ocorridas, buscou atuar na disputa central a partir do século XX em momentos específicos, pormenorizados em unidades analíticas ao longo da pesquisa, porém as limitações dos recursos de poder demonstraram-se determinantes para restringir essa projeção internacional. Observa-se que essa projeção ganhou mais força quando associada a outros países por meio do compartilhamento de interesses comuns no eixo mais simétrico, porém essas articulações sofreram pressões externas e internas, de potências concorrentes e de grupos político-partidários mais alinhados ao *hegemon*. Ao analisar os momentos de aproximação e de afastamento do Brasil em relação ao *hegemon* norte-americano, fez-se uso de chave de leitura fundamentada nos paradigmas americanista e universalista e nas tradições de política externa nacional-desenvolvimentista e liberal associada.

Por meio dessas chaves de leitura, por conseguinte, traçou-se panorama dos diferentes governos brasileiros. Mesmo que de maneira estilizada, em razão das inúmeras nuances apresentadas pela realidade que não conseguem ser apreendidas por essas aproximações, essa chave demonstrou-se importante para melhor sistematização dessas aproximações e afastamentos do Brasil com o *hegemon* nesse período. Por meio dessa abordagem, a associação mais direta entre a PEB e a tradição nacional-desenvolvimentista teve uma de suas principais origens nos governos Vargas. Por sua vez, a articulação do Brasil com os países não desenvolvidos, mais associada ao paradigma universalista, foi marcada temporalmente de maneira mais proeminente em alguns momentos específicos, como demonstrado durante a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável, paradigma que também predominou na quadra contemporânea durante os governos Lula e Rousseff, apesar das diferenças de intensidade e de prioridade demonstradas entre eles.

De maneira estrutural, o momento de articulação do Movimento dos Países Não-Alinhados constituiu marco para o processo de aproximação entre os países não desenvolvidos, apesar da posição brasileira de apoio ao espírito orientador, mas da manutenção de certa distância como membro observador em Bandung. Identifica-se a tentativa de construção de

uma alternativa política à rigidez bipolar, entretanto, havia pouco suporte material que pudesse respaldar esse posicionamento. As crises do petróleo, em que parte dos países não desenvolvidos organizados por meio da OPEP impuseram substancial aumento dos preços, e a crise das dívidas externas dos anos oitenta expressaram fática e emblematicamente os limites do MNA. Com o final da bipolaridade, a partir dos anos noventa há maior possibilidade de concertação por parte desses países, inserida no conceito de Sul Global.

Nesse processo de aproximação mais recente, constata-se maior crivo para seleção dos parceiros políticos entre os países do Sul Global, em que também há procura de adensamento material nas relações, abarcando elementos econômicos e comerciais tangíveis. Não obstante cada país ter seus interesses nacionais específicos, orientados pela busca de poder de acordo com a fundamentação teórica utilizada, observa-se a existência de interesse comum de construir alternativa política e econômica em relação ao *hegemon*, o que corrobora a leitura da existência de construção de movimento contra-hegemônico atrelada à ideia de se buscar uma maior desconcentração de poder mundial, em que é notável a posição da China e, de maneira relativa, a posição do BRICS.

Em consonância com a proliferação das articulações de geometria variável, nota-se a crescente importância das Nações Unidas, como detalhado no terceiro capítulo, como fórum de concertação para ações de Cooperação Internacional, sobretudo no que tange à subárea da CID, com o incremento da vinculação conceitual realizada entre os temas do desenvolvimento econômico e do meio ambiente, sintetizados por meio da conceituação de desenvolvimento sustentável. A formulação da agenda internacional multilateral, nesse sentido, foi delineada em grande parte nesse fórum, cujos entendimentos recentes foram consubstanciados nos ODS. Esse fórum demonstrou ser, portanto, uma outra vertente de atuação dos países do Sul Global, e do Brasil, para desconcentração do poder mundial, em que a construção da agenda evidencia a importância que foi sendo conferida às posições desses países e ao tema do desenvolvimento e, conseqüentemente, à CID como meio para implementá-la.

Constatou-se inovação ao envidar esforços para criação de iniciativas específicas para discussão, mensuração concreta dos resultados e estimativa dos recursos financeiros necessários, apesar de ainda haver lacuna substantiva entre eles, e inovação também ao não se determinar como os países devem fazer para alcançar os ODS. Nessa esfera, observa-se a relevância dos posicionamentos e das proposições realizadas pelos países do Sul Global, com destaque para as ações do Brasil até o recorte temporal dessa pesquisa de 2016, considerando-se o sistema de votação e o peso desses países, porém sem desconsiderar as restrições impostas pelos limites cooperativos problematizados.

Observa-se que houve a tentativa da política externa brasileira de coordenar a disputa regional de poder em relação à principal disputa mundial em momentos específicos, principalmente aqueles identificados como mais associados ao paradigma universalista, como explicitado no quarto capítulo, em que iniciativas para contrastar os Estados Unidos foram marcantes, como ocorrido na esteira da ALCA, considerando os incentivos cooperativos demonstrados por meio da fundamentação teórica. Essa tentativa ficou evidenciada por meio da formulação, para além do MERCOSUL, da UNASUL, que demonstra sua relevância conceitual por meio da legitimidade expressa ao abarcar praticamente todos os países sul-americanos. Essa coordenação mais direta da disputa regional à estrutura internacional demonstrou estar presente na PEB quando essa buscou apoio formal dessa articulação regional no âmbito do BRICS.

Em ambas vertentes se nota a existência de iniciativas financeiras próprias para prover respaldo material às ações de cooperação, porém essa não chegou a ser concluída no âmbito regional. As diferenças de orientação entre os poderes Executivo e Legislativo e a inflexão ocorrido no governo brasileiro em 2016 são pistas para averiguar as razões, no entanto, investigações mais aprofundadas são requeridas para determiná-las. De qualquer maneira, o NDB na esfera global representa marco histórico para iniciativas desse tipo, e desvinculada diretamente do *hegemon*, entre países do Sul Global. Sobre esse ponto, faz-se ressalva de que essas iniciativas estão inseridas no paradigma do sistema dólar-flexível, o que representa uma limitação estrutural e que remete a uma outra discussão acerca do papel da moeda internacional para a estruturação da hierarquia de poder.

Buscando-se extrair indicações gerais dessas iniciativas em tela à luz das teorias de desenvolvimento analisadas, que se debruçaram sobre os elementos mais sistêmicos do desenvolvimento econômico, aponta-se que a capacidade de investimento está diretamente associada à capacidade de incorporar tecnologia nos sistemas produtivos, com destaque para as funções desempenhadas pelos setores industriais mais avançados, mas sem deixar de lado os incrementos de produtividade que também podem ser obtidos em áreas do setor primário. Essas desempenham funções diferentes, porém importantes e complementares para o fortalecimento de uma dinâmica endógena e para a inserção externa da economia. Ademais, ressalta-se a importância que o desenvolvimento tecnológico foi obtendo, atrelado ao forte desenvolvimento do setor de serviços e aos transbordamentos vinculados à produção industrial, na esteira de revolução tecnológica informacional e dos adensamentos das Cadeias Globais de Produção, para a dinamização da economia.

Assim, infere-se que a existência de instituições financeiras alternativas contribui para que esses investimentos possam ocorrer de maneira mais desvinculada dos ciclos econômicos do *hegemon* e das principais potências. De maneira complementar, contribui para que esses investimentos possam ocorrer de maneira menos associada às lógicas de busca por poder que influenciam as motivações para que cooperações financeiras internacionais, situadas no âmbito das instituições estabelecidas pelo *status quo* nessa área, possam ocorrer.

Observa-se que a ascensão contemporânea chinesa reconfigura a principal disputa de poder mundial, todavia, há características singulares que a diferenciam dos outros momentos em que houve transição de hegemônias ou substancial contestação da ordem estabelecida. A estratégia empreendida de ascensão pacífica se diferencia da ascensão inglesa ocorrida em meio a uma miríade de guerras europeias, bem como em relação à ascensão e à contestação bélica da ordem alemã. A ordem estabelecida pelos Estados Unidos, por sua vez, também ocorreu na esteira de grande confronto armado mundial. A estratégia chinesa demonstra-se mais vinculada à ideia de uma guerra de posições, o que remete e lembra, de certa forma, à ideia tributária das contribuições gramscianas de ocupação de espaços, determinantes para os cálculos de poder das ações empreendidas.

Mesmo considerando essa ocupação de posições, dúvidas ainda pairam sobre a dinâmica da relação entre a China e os demais países não desenvolvidos, em que a assimetria de poder imprimiria tônica interativa mais associada à lógica Norte-Sul, o que conformaria o suposto Consenso de Pequim. Sob essa lógica e sob o prisma teórico do Poder Global, pode-se argumentar que a China estaria se distanciando do Terceiro Grupo de países, aquele questionador da hierarquia internacional de poder estruturada, e se estabelecendo no Primeiro Grupo como país líder.

Não obstante, em momentos particulares de transição de hegemônias ou de contestação mais substantiva da ordem, há maior espaço para margem de manobra ao se atuar e aproveitar as lacunas deixadas ou ocasionadas pelos atritos ocorridos entre o *hegemon* tradicional e o contestador da ordem. Ao escrever essas considerações finais, após cerca de dois anos do início da pesquisa, chama a atenção para o tema em tela os atritos gerados entre a postura dos Estados Unidos e a ascensão da China em uma suposta guerra comercial, em que o Brasil poderia ocupar parte desse espaço gerado ao não se vincular tão diretamente ao paradigma americanista e a agir mais pragmaticamente. De maneira análoga, o fortalecimento da coordenação da disputa regional sul-americana diante da reconfiguração da principal disputa de poder mundial dificultaria uma fragmentação do processo de integração regional perante ímpetus desmedidos atrelados ao liberalismo associado e perante as iniciativas chinesas de investimentos, estando

menos vinculado a uma lógica extrativista e mais associado a um processo endógeno de desenvolvimento econômico e social.

As relações brasileiras com os Estados Unidos e com a China em outros fóruns de concertação, assim como as conexões dessas com o fórum específico das Nações Unidas, são apontadas como possíveis investigações a serem desenvolvidas associadas às contribuições do tema em tela na quadra contemporânea. Adicionalmente, a análise das relações entre o Brasil e os demais membros do BRICS também compõe essas investigações, assim como das iniciativas que busquem examinar instrumentos voltados para o fornecimento de recursos materiais promovidos internacionalmente, sobretudo pela China, favorecem o melhor entendimento acerca da reconfiguração da principal disputa de poder mundial e do papel exercido pelos países do Sul Global nesse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. São Paulo: Editora Campus Elsevier, 1990.

ADORNO, Theodore. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2008.

AQUINO, R. S. *História das Sociedades: das sociedades modernas às sociedades atuais*. Rio de Janeiro: Editora Ao Livro Técnico, 2003.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, vol. 1, 2006.

_____. *A política externa do governo Fernando Henrique*. In: *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, vol. 1, 2006.

_____. *A ALCA na política externa brasileira*. In: *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, vol. 1, 2006.

ALDEN, Chris. *China in Africa*. London: Zed Books, 2007.

ALLEN, F; CAPIE, F.; FOHLIN, C.; MIYAJIMA, H.; SYLLA, R.; WOOD, G.; YAFEH, Y. *How Important Historically Were Financial Systems for Growth in the U.K., U.S., Germany, and Japan?* Paper prepared for the World Bank Project on Financial Structure, 2010. Disponível em <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/10/10-27.PDF>. Acessado em 13 de agosto de 2018

ALMEIDA, Paulo Roberto. *A diplomacia do liberalismo econômico*. In: *Sessenta Anos de Política externa brasileira (1930-1990)*. José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa* Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, vol. 1, 2006.

ALTEMANI, Henrique. *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

_____. *Brasil e China: uma nova aliança não escrita?* Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) nº53, 2010.

_____. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

AMARAL, Sérgio. *As relações entre Estados Unidos e China como eixo de reestruturação da ordem internacional*. Palestra proferida no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) em 24 de novembro de 2016. Rio de Janeiro, 2016.

_____. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. In Pimentel, V de S. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2013.

AMORIM, Celso. *Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação*. Porto Alegre: Austral - Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. v.4, n.7, p.9-21, 2015.

_____ e PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel e LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003

_____. *Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia*. In: Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (Orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

ANDERSON, Pery. *A política externa norte-americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. *Linhagens do Estado Absolutista*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.

_____. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

ASPROMOURGOS, Tony. *On the Origins of Classical Economics, Distribution and value from William Petty to Adam Smith*. Londres: Routledge, 1996.

AXELROD, R; KEOHANE, R. *Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and institutions*. World Politics: v.38, nº1, pg. 226-254, 1985.

AXWORTHY, M. *Revolutionary Iran: a history of the Islamic Republic*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

BACEVICH, A. *Splendid Little War: America's Persian Gulf Adventure Ten Years On*. In: BACEVICH, A. e INBAR, E. *The Gulf War of 1991 Reconsidered*. pp. 149-166. Londres: Frank Cass, 2003.

BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna. *A integração da América do Sul como espaço geopolítico*. Em: *Integração da América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BASILE, Marcelo Otávio. *O Império brasileiro: panorama político*. Em *História Geral do Brasil*. Maria Yedda Linhares da Costa (Org.). Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 1990.

BASKIN, J.B. & MIRANTI, Jr, P.J. *A History of Corporate Finance*. Cambridge: UP, 1997.

BECKER, Jean-Jacques. *O Tratado de Versalhes*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

BERNAL-MEZA, Raul. *A política exterior do Brasil: 1990-2002*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), 45 (1): 36-71, 2002.

BERRINGER, Tatiana. *Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro*. Florianópolis: Em Debate - UFSC Online, v. 07, p. 28-44, 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neo estructuralismo*. Revista da CEPAL, abril, 2009.

_____. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização Material, Economia e Capitalismo – séculos XV-XVIII: o tempo no mundo*. Vol. 3, 2ªed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

_____. *Escritos sobre a História*. São Paulo: Perspectiva, 2009b.

_____. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

_____. *Histoire, Sciences Sociales*. Publicado em *Annales*, Outubro - Dezembro, pp. 725–753, 1958.

BRESLIN, Shaun. *Entendendo a ascensão regional chinesa*. (Orgs.) Mathias Specktor e Dani Nedal. Em: *O que a China quer?* Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

BUENO, Clodoaldo. *Política Externa da Primeira República: os anos de apogeu de 1902 a 1918*. São Paulo. Paz e Terra, 2003

BURGES, Sean. *Desenvolvendo a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no Jogo de Desenvolvimento Global*. Porto Alegre: Austral Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, pp. 237-263, 2012.

BURNS, Bradford. *A Aliança Não-Escrita: O Barão do Rio Branco e a relações Brasil e Estados Unidos*. Brasília: FUNAG, 2003.

BURNS, Edward M. *História da Civilização Ocidental: do homem das cavernas às navees espaciais*. Vol. 2. São Paulo: Editora Globo, 2005.

CABRAL DE MELLO, Evaldo. *Um imenso Portugal: história e historiografia*. São Paulo: Editora 34, 2002.

CALIXTRE, André; BARROS, Pedro. *O Banco do Sul e o Brasil na agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional*. Boletim de Economia e Política Internacional, IPEA. Brasília: n.3, jul/set, 2010.

CAMERON, R.; CRISP, O.; PATRICK, H. T.; TILLY, R. *Banking in the Early Stages of Industrialization: A Study in Comparative Economic History*. London and New York: Oxford University Press, 1967.

CAMERON, R. *Banking and Economic Development*, New York: Oxford University Press, 1972.

CANANI, Ney. *Bases da política externa de Itamar Franco: in Política Externa no Governo Itamar Franco (1992-1994)*, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *O Banco do Sul: arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul*. In: Viana, A. R.; Barros, Pedro; Calixtre, André (Org.). *Governança Global e Integração da América do Sul*. 1ª ed. Brasília: IPEA, Volume, nº01. pp. 247-282, 2011.

CARNEIRO, Dionísio Dias. *Crise e Esperança: 1974-1980*. In: *A Ordem do Progresso*. (Org) Marcelo de Paiva Abreu. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

CARR, Edward. H. *Vinte anos de Crise (1919-1939)*. Brasília: UNB, 2001.

CARVALHO, Carlos Eduardo; GABRIEL, Allan Batista; PEDROSO, Carolina Silva; KANEKO, Gabriel Yuji Kobayashi. *Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios*. Cadernos PROLAM/USP, Ano 8, v. 2, pp. 113-135, 2009.

_____ ; GABRIEL, A. B.; PEDROSO, C. e KOBAYASHI, G. *Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios*. Em: Cadernos do PROLAM/USP. Ano 8, Vol. 2, pp. 113-135, 2009.

CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem*. São Paulo: Editora Record, 2003

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CELINA D'ARAÚJO, Maria. *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos*. Em CPDOC/FGV, arquivos online. Disponível em:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/ComissaoMista>.

Acessado em 23 de setembro de 2018.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio. *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011 - 2014)*. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), vol. 57, n. 2, 2014.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília (UNB), 2002.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional, formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

_____. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), 45 (1), 2002.

_____. *Relações Internacionais do Brasil*. Em: CERVO, Amado (org.) *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília (UNB), 1994.

_____. *Duas tendências da Política Exterior do Brasil desde os anos trinta*. V Encontro de Historiadores latino-americanos e do Caribe. São Paulo, 1900.

_____. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores 1826 – 1889*. Brasília: Editora da UNB, 1981.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

COHEN, Benjamin J. *International Political Economy an intellectual history*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

COLLIER, Paul. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CORNETET, João Marcelo Conte. *A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade*. Revista Conjuntura Austral, Vol. 5, n°. 24, Junho - Julho, 2014.

COSTA, Carlos Eduardo J; GONZÁLEZ, Manuel José F. G.; ALMEIDA, Natália F. *A lógica de funcionamento dos bancos multilaterais de desenvolvimento e o seu relacionamento com o Brasil no período 1990-2012*. Brasília: Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA: n°16, jan/abr, 2014.

COSTA LIMA, Marcos. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. (Org) José Vicente de Sá Pimentel. pp. 221 – 250. Brasília: FUNAG, 2013.

COUTINHO, Luciano. *O desempenho do BNDES*. Apresentação realizada para a Comissão de Assuntos Econômicos e para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Brasília: Senado Federal, 2014.

COUTINHO, Maurício. *Lições de Economia Política Clássica*. São Paulo: Hucitec, 1993.

COX, Robert. *Gramsci, Hegemony and International Relations: an Essay in Method*, em Stephen Gill (ed.) *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 49-66, 1993.

_____. *Theory. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations*. Millennium - Journal of International Studies, 1981.

COX, Robert e TIMOTHY Sinclair. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Brasília: FUNAG, 2011

DALZIEL, Nigel. *Historical Atlas of the British Empire*. China: Penguin Books, 2006.

DEOS, Simone; WEGNER, Rubia. *Cooperação financeira e o financiamento da infraestrutura na América do Sul*. Rio de Janeiro: Revista Oikos, Volume 9, n°2. pp. 69-89, 2010.

DEUTSCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DEYON, P. *O Mercantilismo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

DICKSON, Peter G. M. *The financial revolution in England: a study in the development of public credit 1688-1756*. Califórnia: Gregg Revivals, 1993.

DOPCKE, Wolfgang. *Apogeu e colapso do sistema internacional europeu (1871-1918)*. Em História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século

XIX à era da globalização. (Org.) José Flavio Sombra Saraiva. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

DORATIOTO, Francisco e VIDIGAL, Carlos Eduardo. *História das relações internacionais do Brasil*. (Org.) Antônio Carlos Lessa e Henrique Oliveira Altemani. São Paulo: Saraiva, 2014.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

EASTERLY, William. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

_____. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge: The MIT Press, 2001.

EICHENGREEN, Barry. *Exorbitant Privilege*. Oxford: Oxford University Press, 2011

_____. *A Globalização do capital: Uma história do Sistema Monetário Internacional*, São Paulo: Editora 34, 2000.

Ellis, Evan R. *China in Latin America: the whats and wherefores*. Lynne Rienner Publishers: Colorado, 2009.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: the making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da USP, 2006.

FEBVRE, Lucien. *Contra o vento: Manifesto dos novos Annales*. Em: NOVAIS, Fernando A., SILVA, Rogério Forastieri da (Orgs). *Nova história em perspectiva 1*. São Paulo: Cosac Naify, 2011.

FERCHEN, Matt. *Whose China Model is it anyway? The contentious search for consensus*. *Review of International Political Economy* 20, pp. 390–420, 2013.

_____. *As Relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração?* *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, v. 19, nº suplementar, p. 105-130, nov. 2011.

FERGUNSON, N. *A Ascensão do Dinheiro: a história financeira do mundo*. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2009.

FERREIRA, Oliveiros. *A crise da política externa: autonomia ou subordinação?* Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIORI, José Luís. *História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

- _____. *Entrevista para Sergio Lirio*. Revista Carta Capital, Agosto, 2014b.
- _____. *O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na Primeira Década do Século XXI*. In Sader, E. Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013a.
- _____. *O Brasil e as "potências emergentes"*. Valor Econômico. 23/10/2013, 2013b.
- _____ (coord.); Padula, Raphael e Vater, Maria Claudia. *A Projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o Controle da Bacia do Atlântico Sul*. Relatório de Pesquisa para o Centro de Estudos e Gestão Estratégica, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2012.
- _____. *O Sistema Interestatal Capitalista no Início do Século XXI*. In Fiori, JL; Medeiros, C; Serrano, F. O Mito do Colapso do Poder Americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- _____. *O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- _____. *Sistema mundial, império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano*. In Fiori, J. L.; Medeiros, C. (Orgs.). Polarização mundial e crescimento. pp 39-74. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. *De volta à questão da riqueza de algumas nações*. In, Fiori (org), Estados e Moedas na Riqueza das Nações. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- _____. *Globalização, hegemonia e império*. In, Fiori e Tavares (org), Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- FLEMES, Daniel. *O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?* Revista Brasileira de Política Internacional 53(1), 2010a.
- _____. *Brazil: Strategic Options in the Changing World Order*. In FLEMES, D. Regional Leadership in the Global System: ideas, interests and strategies of regional powers. Surrey: Ashgate, 2010b.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.
- FONSECA, Gelson. *Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável*. Em: ALBUQUERQUE, J. A. G. Sessenta anos de política externa brasileira (1930 - 1990): crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.
- FONSECA, Pedro. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Texto para discussão do IPEA. Brasília: IPEA, 2015.

FONTES DOS SANTOS, Carolina. *A criação do Novo Banco de Desenvolvimento pelo BRICS: um projeto alternativo*. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ, 2017.

FOOT, Rosemary. *O poder chinês e a ideia de um país responsável*. (Orgs.) Mathias Spektor e Dani Nedal. In: *O que a China quer?* Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

FORSYTH, D.; VERDIER, D (Org.). *The Origins of National Financial Systems*. Alexander Gerschenkron Reconsidered. Routledge, 2003.

FRANCIS, A.D. *John Methuen and the Anglo-Portuguese Treaties of 1703*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

FRANKOPAN, Peter. *The Silk Roads*. New York: Vintage Books, 2017.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. São Paulo: Editora Contraponto, 2009.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Entre a América e a Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora da UnB, 2006.

_____. *O Brasil e a Liga das Nações*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

_____. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

_____. *O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)*. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: vol. 40, n. 1, 1997.

GARCIA, Ana Saggiaro. *BRICS na África: mais do mesmo? Um estudo comparativo dos acordos de investimento dos BRICS com países africanos*. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, 2016.

GIAMBIAGI, Fábio (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. São Paulo: Editora Campus Elsevier, 2005.

GIBSON BARBOSA, Mario. *Na diplomacia o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 2007.

GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

_____. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora da UNB, 2002.

_____. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GOLDIN, Ian. *Development: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo. *Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado*. São Paulo: Serviço Social & Sociedade, v. 112, p. 637-671, 2012.

GONCALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Os Militares e a Política Externa Brasileira: 1964-1984*. Estudos Históricos. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, vol. 6, nº 12, pp. 211-246, 1993.

GRAMSCI, ANTONIO. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart, 1971.

GREMAUD, Amaury P. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

GREWAL, David Singh. *Network power: the social dynamics of globalization*. New Haven: Yale University Press, 2008.

GRIECO, Joseph M. *Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism*. In: Baldwin, D.A. *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993.

_____. *Realist Theory and the Problem of International Cooperation*. *Journal of Politics*, 50, 1988.

HAAS, Ernst. *Beyond the Nation-State: Funcionalism and International Organization*. California: Stanford University Press, 1964.

HART, Marjolein. *Mobilising resources for war in the eighteen-century Netherlands: the Dutch financial revolution in comparative perspective*. Paper for the IEHA Congress in Helsinki. University of Amsterdam, 2006.

HASLAM, Jonathan. *A necessidade como virtude: o pensamento realista nas relações internacionais desde Maquiavel*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

HELLEINER, Eric. *States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1994.

HENDLER, Bruno. *Ascensão da China nas Relações Internacionais, a nova rota da seda e o Sistema-Mundo*. Entrevista concedida ao podcast Chutando a Escada. Curitiba, 2018. Disponível em <https://chutandoaescada.com.br/2018/11/15/chute-082/#more-889>.

HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

HIRSCHMANN, Albert. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University, 1958.

HIRST, Monica. *Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político*. Em: Maria Regina Soares de Lima; Monica Hirst (Org.), Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias. São Paulo: Paz e Terra, 2009

HIRTS, Mônica e PINHEIRO, Letícia. *A política externa do Brasil em dois tempos*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), 38 (1), 1995.

HOBBSAW, Eric. *A era das revoluções: 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

_____. *Nações e nacionalismo desde 1780: Programa, Mito e Realidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. *A Era dos Impérios*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *A Era do Capital*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

HUNGTINTON, Samuel. *The lonely superpower*. Revista *Foreign Affairs* edição de março e abril, 1999.

HUNT, E.K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

IKENBERRY, G. John. *A ascensão da China e o futuro do Ocidente: o sistema liberal sobreviverá?* (Orgs.) Mathias Specktor e Dani Nedal. Em: *O que a China quer?* Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

JAGUARIBE, Hélio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), 1958.

KENNAN, George Frost. *O Longo Telegrama: telegrama secreto*. Moscou: Departamento de Estado dos Estados Unidos, 1946.

Disponível em <https://nsarchive2.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>.

KEOHANE, Robert. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

_____. *After Hegemony*. New York: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KINDLEBERGER, Charles. *World Economic primacy: 1500 to 1900*. New York: Oxford University Press, 1996.

_____. *The World in Depression: an Explanation of the 1929 Depression*. Berkeley: University of California Press, 1986.

_____. *A financial history of Western Europe*. London: George Allen & Unwin Publishers, 1984.

KISSINGER, Henry. *Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2015

_____. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2013.

_____. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 1999.

KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Nova Iorque: Cornell University Press, 1982.

LAFER, Celso e FONSECA Jr., Gelson. *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas*. In: FONSECA Jr., Gelson e CASTRO, Sergio H. Nabuco de (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II – vol. 1*. São Paulo/Brasília: Paz e Terra/FUNAG, 1994.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LAMPREIA, Luís Felipe. *A política externa do Governo FHC: continuidade de renovação*. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

LANDAU, Georges D. *O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento*. *Revista de Economia & Relações Internacionais*. Vol. 6, n. 12. São Paulo: FAAP, 2008.

LECHINI, Gladys. *La cooperación Su-Sur. Teoría y Práctica. Los casos de Argentina y Brasil en África*. Bogota: Revista Latinoamericana Surmanía, 2010.

LESSA, Carlos. *15 Anos de Política Econômica*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

LEWIS, Arthur: *Economic development with unlimited supplies of labour*. Manchester: Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. 22, pp. 139-191, 1954.

LIMA, Maria Regina e CASTELAN, Daniel. *Os BRICS e a institucionalização do conflito internacional*. Em: Pimentel, V de S. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), 2005.

_____. *Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul*. In Baumann, R. Brasil e os demais BRICS. Brasília: IPEA, Comércio e Política, 2010.

LINS, ÁLVARO. *Rio Branco*. Brasília: Editora Alfa Omega e Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

LIST, Georg Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MAHAN, Alfred Thayer. *The Influence of Sea Power upon History: 1660-1783*. Nova Iorque: Dover Publications, 1987.

MARCOVITCH, J. (org.). *Cooperação Internacional, Estratégia e Gestão*. São Paulo: Editora da USP, 1994.

METRI, Maurício. *Sob a Névoa da Conjuntura*. Correio da Cidadania, 2016.

_____. *A Internacionalização da Libra Esterlina: da perda de Calais em 1558 à consagração do padrão libra-ouro no final do século XIX*. Em: Anais do I Simpósio do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ, Rio de Janeiro/RJ, novembro de 2011.

_____. *Poder, Moeda e Riqueza na Europa Medieval*. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. UFRJ, 2007.

MEDEIROS Carlos. A e SERRANO, Franklin. *O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente*. Revista de Economia Política vol. 24, nº 2, março, São Paulo, 2004.

_____. *Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil*. Em: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Orgs.). Polarização mundial e crescimento. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. *Padrões monetários internacionais e crescimento*. In: FIORI, J. Estados e moedas. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

MEDEIROS, Carlos. *Auge e Declínio dos Estados Desenvolvimentistas. Novos Desafios*. Parcerias Estratégicas, vol. 15, nº 30, 2010.

_____. *Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China*. In: FIORI, J. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

_____. *Financial Dependency and External Cycles in Latin America*. JPKE, 2008b.

_____. *Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina*. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. Poder e Dinheiro. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

MILANI, Carlos. *Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul*. Em: Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2014.

MEADOWS, Donella H. *Limites do Crescimento*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

MEARSHEIMER, John. *The tragedy of great power politics*. New York: Norton, 2001.

_____. *The false promise of international institutions*. International Security: nº19, pp. 05-49, 1994.

MITRANY, David. *The Functional Theory of Politics*. Londres: Martin Robertson, 1975.

MILANI, Carlos. *Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul*. Em: Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2014.

MONIZ BANDEIRA, Luís A. *O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior*. Revista Espaço Acadêmico 91, dezembro 2008.

MOORE Jr., Barrington. *Origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na criação do mundo moderno. Decadência da China imperial e as origens da variante comunista*. São Paulo: Martins Fontes, pp. 161-228, 1983

MORAES, Reginaldo. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo, Unesp, 2006.

MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília: UNB, 2003.

_____. *A Political Theory of Foreign Aid*. American Political Science Review, vol. 56, no 2, p. 301-309, 1962.

MOURA, Gerson. *O Alinhamento sem recompensas*. Rio de Janeiro: Editora do CPDOC/FGV, 1990.

_____. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOYO, Dambisa. *Dead Aid: why aid isn't working and how there is another way for Africa*. Nova Iorque: Farrar, Strauss And Giroux, 2009.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOVAES, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. São Paulo: Editora Hucitec, 1986.

NYE, Joseph. *Understanding International Conflicts*. New York: Longman, 2003.

O'BRIEN, Philips. *Hardback Atlas of World History - Concise Edition*. London: Institute of Historical Research, University of London, 2007.

OCAMPO, J. A e PARRA, M. A. *Desenvolvimento Econômico da América Latina desde a Independência*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2015.

OKIEMY, Bienvenu. *Nouveau Partenariat Nord-Sud pour la lutte contre la pauvreté*. Geopolitique Africaine, ORIMA International, n° 7/8, pp.37-48, 2008.

PADULA, Raphael. *Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração da infraestrutura da América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança*. Em: O Brasil e novas dimensões da integração regional, por Walter Antonio Desiderá Neto, 291-352. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

_____. *O regionalismo aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*. Em América do Sul: integração e infraestrutura. (Org.) Darc Costa. pp.143-208. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011a.

_____. *As Visões Dominantes sobre a Integração Regional*. Em: Costa, D; Padula, R; Paz, A; Nunes, R. & Severo, LW. América do Sul: Integração e Infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011b.

PANIKKAR, K. M. *A Dominação Ocidental na Ásia: do século XV aos nossos dias*. Editora Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1977.

PATRIOTA, Antônio. *Política Externa Brasileira - Discursos, Artigos e Entrevistas - Volume II*. Brasília: FUNAG, 2016.

PECEQUILO, Cristina e JUNQUEIRA, Emerson. *Uma Visão Comparada das Relações Brasil-China: O Plano Decenal (2012) e o Plano de Ação Conjunta (2015)*. Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais, 25 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=18392>.

PEREIRA, Márcio Mendes Pereira. *Banco Mundial: dos Bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994)*. Rio de Janeiro: Revista Topoi. vol.15, n.29, pp. 527-564, jul/dez, 2014a.

_____. *As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual*. Revista Brasileira de Educação. v.19, n.56, jan-mar, 2014b.

PETTY, William. *Aritmética Política*. Coleção os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1988.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *O imperialismo, o sistema internacional e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2014.

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

_____. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: Editora Contraponto e UFRGS, 2002.

PINO, Bruno Ayllón. *Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul*. Em: Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2014.

_____. *O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas*. Revista de Economia & Relações Internacionais. vol. 5, nº 8, janeiro. São Paulo: FAAP, 2006

PIRENNE, Henri. *História econômica e social da Idade Média*. Lisboa: Mestre Jou, 1982

POLANYI, Karl, *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora da Folha de São Paulo, 2000.

PREBISCH, Raul. *Desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*. Em: Bielschowsky, Ricardo. Cinquenta anos do pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

_____. *Theoretical and Practical Problems of Economic Growth*. New York: United Nations Economic and Social Council, 1950.

PUENTES, Carlos. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

RAMO, Joshua Cooper. *The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power*. London: Foreign Policy Centre, 2004.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

RICARDO, David: *Princípios da Economia Política e Tributação*. São Paulo: Nova Cultura, 1996. Coleção os Economistas.

RICUPERO, Rubens. *O Brasil no mundo*. Em: a História do Brasil Nação. (Org.) Lilia Moritz Schwarcz. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.

_____. *O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular*. Em: Albuquerque, José Augusto Guilhon (Org.). Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, vol. 1, 2006.

_____. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. São Paulo: Editora Contraponto, 2000.

_____. *Visões do Brasil*. São Paulo: Editora Record, 1995.

REMOND, René. *O século XX: de 1914 aos nossos dias*. São Paulo: Editora Pensamento - Cultrix, 2001.

RENOUVIN, Pierre. *Histoire des Relations Internationales: les crises du XX siècle, de 1914 à 1929*. Paris: Editora Hachette, 1965.

ROBERTS, Paul. *The End of Oil: on the Edge of a Perilous New World*. Nova Iorque: Mariner Books, 2005.

RODRIGUES, Octávio. *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROSTOW, Walt. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. The Economic History Review, New Series, Vol. 12, No. 1, pp. 1-16. Blackwell Publishing on behalf of the Economic History Society, 1959.

RUGGIE, John Gerard. *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993.

_____. *Multilateralism: the anatomy of an institution, International Organization*. New York: Columbia University Press: 1992.

_____. *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*. International Organization 36(2), 1982.

SACHS, Jeffrey. *Closing the budget gap*. New York: Move Humanity, 2018.

_____. *Globalization and patterns of economic development*. New York: Columbia University Press, 2000.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo: razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. *Brasil território e sociedade*. São Paulo: Editora Record, 2001.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *História das Relações Internacionais contemporâneas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

_____. *Relações Internacionais: dois séculos de história*. Brasília: UNB, 2001.

SARTI, Ingrid. *Integração sul-americana, os desafios de um projeto estratégico*. (Orgs.) Ingrid Sarti, José Renato Vieira Martins, Mônica Leite Lessa e Glauber Cardoso Carvalho. Em: Os desafios da integração sul-americana: autonomia e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2014.

_____. *Desafios da integração ampliada da América do Sul*. Apresentação. Em: SARTI, LESSA, PERROTTA e CARVALHO (Orgs.). *Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI*. Rio de Janeiro: Per Se, 2013.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

SEIXAS CORRÊA, Luís Felipe de. *A Política Externa de José Sarney*. Em: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. vol. 1, São Paulo: Lumen Vitae, 1996.

SENNES, Ricardo. *As Mudanças da Política Externa Brasileira nos Anos 80: uma Potência Média Recém Industrializada*. Porto Alegre: UFRGS/NERINT, 2003.

SERRANO, Franklin. *Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível*. Em: José Luís Fiori (Org.). *O poder americano*. pp. 179-221. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

SEVERINO, Jean-Michel e RAY, Olivier. *The End of ODA: Death and Birth of a Global Public Policy*. Working Paper Series, Center for Global Development, n°. 167, 2009.

SILVA, A. DINIZ. *D. Luís da Cunha e o Tratado de Methuen*. Porto: Revista da Faculdade de Letras, História, III Série, vol. 4, pp. 59-84, 2003

SHAW, Martin. *Theory of the Global State: globality as an unfinished revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SMITH, Adam. *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. Volume 1. Coleção os Economistas. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

SOARES de LIMA, Maria Regina Soares. *Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul*. Em: Renato Baumann (Org.). *Brasil e os demais BRICS - Comércio e Política*. Brasília: IPEA, 2010.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. *O pragmatismo responsável*. Em: *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, vol. 1, 2006.

_____. *A crise do multilateralismo econômico e o Brasil*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI). Volume 47, nº2. Brasília Julho-Dezembro, 2004.

SOUZA, André de Mello. *As transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)*. Em: *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014.

_____. *A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China*. Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer, 2012.

SPYKMAN, Nicholas. *America's strategy in world politics: the United States and the balance of power*. London: Transaction Publishers, 1942

STEIL, Benn. *The Battle of Bretton Woods*. Princeton: Princeton University Press, 2013

STIGLITZ, Joseph. *Making Globalization Work*. New York: Norton, 2006.

_____. *Globalization and its discontents*. New York: Norton, 2002.

STUENKEL, Oliver. *Brazil South American Regionalism and Re-defining the 'Atlantic Space'*. In Kornegay, A and Bohler-Muller, N. *Laying the BRICS of a New Global Order: From Yekaterinburg 2009 to Thekwini 2013*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2013.

STRANGE, Susan. *States, Firms and Diplomacy*. International Affairs. London: Royal Institute of International Affairs, pp. 1-15, 1992.

_____. *International Economy and International Relations: a Case of Mutual Neglect*. April, International Affairs, 1970.

TIMES, New York. *Atlas da História do Mundo*. São Paulo: Folha da Manhã S.A., 1995.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Editora USP, 1996.

TORRES, Ernani. *Mecanismos de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES*. In: FERREIRA, Francisco; MEIRELLES, Beatriz (Org.). *Ensaio sobre Economia Financeira*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

TOUSSAINT, Eric. *Sobre las circunstancias que afectan a la creación del Banco del Sur*. Bélgica: Comité Por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo, 2007.

TRACY, James D. *A financial revolution in the Habsburg Netherlands: renten and rententers in the County of Holland, 1515-1565*. California: Berkley University Press, 1985.

VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.

VITTAS, D. (org.). *Banking Systems Abroad: the role of large deposit banks in the financial systems of Germany, France, Italy, the Netherlands, Switzerland, Sweden, Japan and the United States*. London: Inter-Bank Research Organisation, 1978.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Rio de Janeiro: Revista Contexto Internacional, nº 2, 2007.

VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo F. de. *A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração*. Trabalho apresentado no 4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Rio de Janeiro, 2004.

VIGEVANI, Tullo. *O Contencioso Brasil vs. Estados Unidos da Informática*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1995.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *As Relações Diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

_____. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. *O descompasso entre as nações*. São Paulo: Record, 2004b.

_____. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ZIMMERMANN, F. e SMITH, K. *More actors, more money, more ideas for international development co-operation*. Journal of International Development, 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World System*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2011.

WALTZ, Kenneth. *The origins of war in neorealist theory*. Belmont: Wadsworth, 1994.

_____. *Theory of International Politics*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1979.

WEBER, Max. *O nascimento do Estado racional*. Em: Max Weber. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da UNB, 1999.

Notícias de Jornais e Revistas Veiculadas em Sítios Eletrônicos

BBC. PAINTER, James. *Crescimento da China é crucial para América Latina superar crise*. 2008.

Acessado em 24 de outubro de 2018.

Disponível em:

https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081020_chinaeconomiaalfn.shtml

CARTA CAPITAL. BARROS, Pedro. *Banco do Sul: novos desafios para a integração financeira regional*. Textos Grupo de Reflexão de Relações Internacionais. Publicado em 14/12/2016. Acessado em 22/08/2017.

Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/banco-do-sul-novos-desafios-para-a-integracao-financiera-regional>

FOLHA DE SÃO PAULO. *Banco do Sul quer definir direção da entidade em julho*. Texto vinculado em 23/05/2014.

Acessado em 18/01/2016.

Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/efe/2014/05/23/banco-do-sul-quer-definir-direcao-da-entidade-em-julho.htm>

GAZETA DO POVO. *Banco do Sul deve ser vinculado ao Mercosul, diz Mantega*.

Texto vinculado em 15/04/2007.

Acessado em 22/06/2017.

Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/banco-do-sul-deve-ser-vinculado-ao-mercosul-diz-mantega-ag01ahqse9lwmxytygy2lljke>

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Conferência aprova o "Consenso de Monterrey" para combate à pobreza*.

Texto vinculado em 22/03/2002. Acessado em 21 de agosto de 2018.

Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,conferencia-aprova-o-consenso-de-monterrey-para-combate-a-pobreza,20020322p26762>.

PORTAL G1 DO GLOBO. *Banco do Sul chama Brasil e Paraguai para ratificar sua fundação*. Texto vinculado em 26/08/2016.

Acessado em 22/08/2017.

Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/08/banco-do-sul-chama-brasil-e-paraguai-para-ratificar-sua-fundacao-20160826200004399399.html>

TERRA MAGAZINE. LEAL, Claudio. *Banco do Sul exige mais que 'um gesto'*. Texto vinculado em 09/10/2007.

Acessado em 19/07/2015.

Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1974006-EI6579,00-Lessa+Banco+do+Sul+exige+mais+que+um+gesto.html>

Documentos e Comunicações Oficiais

ABC, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Histórico da Cooperação Técnica Brasileira*.

Acessado em 26/05/2016

Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>

_____. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação internacional multilateral e bilateral*. Brasília, 2006

Acessado em 09/01/2015.

Disponível em:

<http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/ManualDiretrizesCooperacaoRecebida.pdf>

ADDIS TAX INITIATIVE. *Financing for Development Conference*. The Addis Tax Initiative – Declaration, 2015.

Acessado em 04 de agosto de 2018.

Disponível em: https://www.addistaxinitiative.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration_EN.pdf

ADDIS TAX INITIATIVE. *Membros*. 2018.

Acessado em 04 de agosto de 2018.

Disponível em: <https://www.addistaxinitiative.net/#slider-4>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Finanças aprova convênio que constitui o Banco do Sul*. Texto vinculado em 14/06/2013.

Acessado em 17/07/2015.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/445057-FINANÇAS-APROVA-CONVENIO-QUE-CONSTITUI-O-BANCO-DO-SUL.html>

CIA. Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos. *Dados sobre a China*.

Acessado em 09 de fevereiro de 2018.

Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>

MRE, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Primeira Cúpula de Chefes de Estado dos BRIC. Declaração Conjunta*. Ecatemburgo, Rússia, 2009.

Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/73-primeiro-declaracao>

Acessado em 17 de novembro de 2017.

_____. *Segunda Cúpula de Chefe de Estado dos BRICS. Declaração Conjunta*. Brasília, Brasil. 2010.

Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/74-segunda-declaracao-conjunta>

Acessado em 17 de novembro de 2017

_____. *Terceira Cúpula de Chefes de Estado dos BRICS, Declaração Conjunta*. Sanya, China. 2011.

Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/75-terceira-declaracao-conjunta>

Acessado em 17 de novembro de 2017

_____. *Quarta Cúpula de Chefe de Estado dos BRICS, Declaração Conjunta*. Nova Delhi, Índia. 2012.

Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/76-quarta-declaracao-conjunta>

Acessado em 17 de novembro de 2017

_____. *Quinta Cúpula de Chefe de Estado dos BRICS. Declaração Conjunta*. Durban, África do Sul. 2013.

Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt-br/categoria-portugues/20-documentos/77-quinta-declaracao-conjunta>

Acessado em 17 de novembro de 2017

_____. *Sexta Cúpula de Chefe de Estado dos BRICS. Declaração Conjunta*. Fortaleza, Brasil. 2014.

Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>

Acessado em 17 de novembro de 2017

_____. *Declaração Conjunta entre Brasil e China por ocasião da Visita de Estado do Presidente Xi Jinping*. Brasília, Brasil. 2014.

Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5712-declaracao-conjunta-entre-brasil-e-china-por-ocasio-da-visita-de-estado-do-presidente-xi-jinping-brasilia-17-de-julho-de-2014>

Acessado em 08 de dezembro de 2017

_____. *Ata da Quarta Reunião da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN)*. Brasília, Brasil. 2015

Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10340-ata-da-quarta-reuniao-da-comissao-sino-brasileira-de-alto-nivel-de-concertacao-e-cooperacao-cosban>

Acessado em 10 de dezembro de 2017

_____. *Ata da Terceira Reunião da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN)*. Cantão, China. 2013.

Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3427-ata-da-terceira-reuniao-da-comissao-sino-brasileira-de-alto-nivel-de-concertacao-e-cooperacao-cosban>

Acessado em 10 de dezembro de 2017

_____. *Operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. 2018.
Acessado em 01 de setembro de 2018.

Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4780-operacoes-de-paz-das-nacoes-unidas>.

_____. *Aprovação do Tratado Constitutivo da UNASUL no Congresso Nacional*. Nota 253, 2011.

Acessado em 20/07/2015.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2668:aprova-cao-do-tratado-constitutivo-da-unasul-no-congresso-nacional&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280

_____. *Convênio Constitutivo do Banco do Sul*. 2009.

Acessado em 09/01/2016.

Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convenio-constitutivo-do-banco-do-sul/>

_____. *Comunicado dos Estados Partes sobre o Banco do Sul*. Documentos aprovados na XLVI Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados - Caracas, 29 de julho de 2014.

Acessado em 10/01/2016.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5768:documentos-aprovados-na-xlvi-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-caracas-29-de-julho-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR

_____. *Declaração Conjunta dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para promover o estabelecimento de uma zona complementar entre os Estados Partes do MERCOSUL, os países membros da ALBA-TC, os países membros da PETROCARIBE e os membros da Comunidade do Caribe (CARICOM)*. Documentos aprovados na XLVI Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados - Caracas, 29 de julho de 2014.

Acessado em 10/01/2016.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5768:documentos-aprovados-na-xlvi-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-caracas-29-de-julho-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR

_____. *Repertório de política externa: posições do Brasil*. (2015 -2016). Brasília: FUNAG, 2016.

Disponível em:

http://www.funag.gov.br/ipri/images/repertorio/repertorio_Jan2015aMai2016.pdf

Acessado em 15/05/2017.

_____. *Declaração Conjunta dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para promover o estabelecimento de uma zona complementar entre os Estados Partes do MERCOSUL, os países membros da ALBA-TC, os países membros da PETROCARIBE e os membros da Comunidade do Caribe (CARICOM)*. Documentos aprovados na XLVI Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados - Caracas, 29 de julho de 2014.

Acessado em 20/07/2015.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5768:documentos-aprovados-na-xlvi-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-caracas-29-de-julho-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR

_____. *Comunicado dos Estados Partes sobre o Banco do Sul. Documentos aprovados na XLVI Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados*. Caracas, 29 de julho de 2014.

Acessado em 20/07/2015.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5768:documentos-aprovados-na-xlvi-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-caracas-29-de-julho-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR

_____. *Política Externa Brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Brasília: FUNAG, 2013.

Acessado em 15/05/2017

Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1080-Politica-externa-brasileira.pdf>

_____. *Repertório de política externa: posições do Brasil*. (2008 -2009). Brasília: FUNAG, 2011.

Disponível em: http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=373

Acessado em 19/01/2016.

_____. *Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

Disponível em:

<http://funag.gov.br/loja/download/388-Repertorio-de-Politica-Externa-Posicoes-do-Brasil.pdf>

Acessado em 22/08/2015.

_____. *Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)*. Brasília: FUNAG, 2007b.

Acessado em 22/08/2015.

Disponível em: http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=490

_____. *Mercosul: FOCEM, Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul*. 2007

Acessado em 09/01/2016.

Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Net Data*, 2018.

Acessado em 19 de agosto de 2018.

Disponível em: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

_____. *History of the 0.7% ODA target*, 2018.

Acessado em 19 de agosto de 2018.

Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/stats/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf>

_____. *Comunicado da reunião de cúpula*. 19 de fevereiro de 2016.

Acessado em 25 de março de 2018.

Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf>

PLANALTO, Brasil. *Brasil e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*.

Acessado em 11/01/2016.

Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>

_____. *Tratado Constitutivo da UNASUL*, 2008.

Acessado em 11/01/2016.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667

_____. *Declaração de Quito*, 2007.

Acessado em 19/01/2016

Disponível em: <http://www.cadtm.org/spip.php?article2630>

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *O que é o IDH?*

Acessada em 30/05/2016

Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>

ONU, Nações Unidas. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

Acessado em 10 de agosto de 2018.

Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

_____. *Open Working Group on Sustainable Development Goals*.

Acessado em 05 de setembro de 2018

Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>

_____. *Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, 2015.

Acessado em 11 de outubro de 2018.

Disponível em: https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf

_____. Resolução 68/204 da Assembleia Geral. *Follow-up to the International Conference on Financing for Development*, 2013.

Acessado em 20 de maio de 2018.

Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/204&Lang=E

_____. Comitê Econômico e Social (ECOSOC). *What is development cooperation?* 2015.

Acessado em 24/02/2017.

Disponível em:

http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf

_____. *Special Unit for South-South Cooperation: What is South-South Cooperation?* 2012.

Acessado em 07/11/2015.

Disponível em: http://unossc1.undp.org/sscexpo/content/ssc/about/what_is_ssc.htm

_____. *The future we want*, 2012b.

Acessado em 04 de março de 2018.

Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf.

_____. Assembleia Geral 66/229. *Report of the Secretary-General: The State of South-South Cooperation*, 2011.

_____. Assembleia Geral. *Promotion of South-South Cooperation for Development: A Thirty-Year Perspective*. Report of the Secretary General, Doc 64/504, October, 2009.

Acessado em 13/12/2015.

Disponível em:

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FAB69C091054963D49257680000B97C3-Full_Report.pdf

_____. *Special Unit for South-South Cooperation: Buenos Aires Plan of Action*, 1978.

Acessado em 07/11/2015.

Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/>

_____. Assembleia Geral. *Restoration of the awful rights of People's Republic of China in the United Nations*, 1971.

Acessado em 13 julho 2018.

Disponível em:

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758\(XXVI\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758(XXVI)&Lang=E&Area=RESOLUTION)

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. *White Paper China's Peaceful Development*, 2011.

Acessado 12 agosto de 2018.

Disponível em: <http://in.chineseembassy.org/eng/zt/peaceful/t855717.htm>