

REPATS

Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas
no Terceiro Setor



Universidade
Católica de Brasília



NEPATS

**A DINÂMICA DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL
DAS ECONOMIAS E O BRASIL: UM EXERCÍCIO TEÓRICO**

**THE INCREASING DYNAMISM OF THE WORLD ECONOMIC
INTEGRATION AND THE SLUGGISH BRAZILIAN ECONOMY: A
THEORETICAL APPROACH**

Eiiti Sato*

RESUMO: Desde que a troca de bens, serviços e capital se tornou um sistema mundial, algumas nações conseguiram se tornar ricas e prósperas, enquanto muitas outras não conseguiram permanecer na pobreza. Nas últimas três décadas, o dinamismo da crescente economia mundial tornou-se parte essencial do processo de crescimento econômico e, como consequência, o crescimento foi escasso em países como o Brasil, cujas autoridades se mantiveram sistematicamente hesitantes em integrar os mercados domésticos ao mundo. economia, mantendo-se distante dos principais fluxos de comércio e capital. O artigo discute também por que os estudos de desenvolvimento econômico passaram do campo da Economia para o campo das Relações Internacionais, formando a área de estudos de Economia Política Internacional, que é direcionada principalmente para entender as tendências e mudanças na relação entre as instituições do Estado. e as forças de mercado nos níveis nacional e internacional. O ensaio conclui que, para qualquer país, o processo de integração à economia mundial significa explorar e melhorar as potencialidades nacionais, em vez de abandonar a identidade e os interesses nacionais.

Palavras-chave: Economia Mundial e Brasil; Economia Política Internacional; Teoria do desenvolvimento econômico; Globalização.

ABSTRACT: Since the exchange of goods, services, and capital became a worldwide system some nations have succeeded becoming wealthy and prosperous while many others have failed remaining in poverty. Over the last three decades the dynamism of the increasing integrated world economy became an essential part of the process of economic growth, and as a consequence growth

* Eiiti Sato é professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e foi o primeiro Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI, 2005-2007). **E-mail:** irel.sato@gmail.com



has been meager in countries like Brazil whose authorities have remained systematically hesitant to integrate the domestic markets into the world economy, staying apart from the main flows of trade and capital. The article discusses also why economic development studies has moved from the field of Economy to the field of International Relations forming the area of International Political Economy studies which is mainly driven to understand the trends and changes in the relationship between the state institutions and the market forces in the national and international levels. The essay concludes that to any country the process of integrating into the world economy means exploring and improving national potentialities rather than abandoning national identity and interests.

Keywords: World Economy and Brazil; International Political Economy; Economic development theory; Globalization.



1. Introdução

O presente ensaio discute o problema da formação da riqueza e sua distribuição no mundo neste início de milênio. Trata-se de uma das questões cruciais de nosso tempo, não apenas no campo econômico e social, por lidar com o bem-estar e com as aspirações das nações e das pessoas, mas também no campo da política internacional, uma vez que a produção de bens e de serviços – que gera a riqueza – não se distribui de maneira homogênea entre regiões e entre países. Não são apenas os recursos naturais como terras férteis, minérios e petróleo, que são distribuídos desigualmente pelos países e pelas regiões do mundo. Os muitos fatores que influenciam o comportamento econômico das sociedades tais como padrões e valores culturais, religião e regimes políticos, também não são distribuídos pelo mundo de forma homogênea, fazendo com que escolhas de prioridades e maneiras de produzir e de ver o sentido da riqueza variem de país para país.

O fato é que na modernidade, em larga medida, o interesse da grande maioria dos governantes, e também das pessoas comuns, voltou-se cada vez mais para o desenvolvimento de atividades que possam proporcionar crescimento econômico e melhores empregos e, assim, tornar os benefícios da modernidade acessíveis às populações em toda parte. Do ponto de vista político-estratégico, a demanda por crescimento econômico sempre foi preocupação dos governantes já que, manter uma máquina de guerra eficaz, sempre custou parcela substancial dos recursos e das riquezas geradas pelas nações.

Em vista de mudanças profundas ocorridas nas últimas décadas, o mundo voltou-se cada vez mais para perguntas que esclarecessem: como as nações podem se beneficiar do comércio e dos investimentos internacionais? Por que algumas nações são muito bem-sucedidas economicamente, enquanto outras fracassam e não conseguem sair da pobreza? Por que algumas formas de governo dificultam enquanto outras promovem o crescimento econômico? Ou



ainda, por que várias economias na Ásia têm crescido de forma consistente enquanto na América Latina o mesmo não ocorre? Na mesma direção, por que, com todos os meios e apesar dos invejáveis recursos de que dispõe, uma economia como a brasileira tem estado à margem dos principais fluxos internacionais de comércio, de capital e até do crescimento econômico?

Neste ensaio, o entendimento é que uma avaliação dessas questões do ponto de vista das relações internacionais pode ser útil porque um dos movimentos mais marcantes da atividade econômica organizada, sobretudo a partir do século XIX, foi no sentido da integração internacional. O que chamamos hoje de globalização é, na verdade, o resultado desse contínuo processo de integração das economias em escala mundial. Assim, este ensaio procura discutir duas hipóteses que parecem ajudar a lançar alguma luz sobre as questões propostas.

A primeira hipótese que orienta o presente trabalho é a de que a integração internacional deu-se em um mundo em contínua expansão horizontal e vertical e que, paralelamente a esse avanço da integração internacional, houve uma evolução contínua no quadro teórico que se movimentou no sentido das teorias gerais para as teorias que explicam parcialmente a realidade internacional.

A segunda hipótese é a de que o processo de integração econômica internacional seguiu uma lógica onde o crescimento, tal como a força da gravidade para o mundo físico, tem servido como força motora dos fluxos de comércio e das finanças que, por sua vez, impulsionam o processo de aumento da produtividade e do dinamismo do processo de inovação nas economias. Em consequência, os países que, por alguma razão, não participam desse processo de integração internacional, ficam à margem das dinâmicas que levam ao crescimento econômico.

2. Interpretando um meio internacional em contínua expansão e mudança

A presente análise parte da observação de que as forças voltadas para a mudança presentes no meio internacional, são muito mais fortes e mais intensas



do que as forças conservadoras cujo foco se concentra na estabilidade e na permanência. Diante de uma realidade em constante transformação, naturalmente as teorias também são afetadas e a evolução da agenda internacional mostra que as teorias mais gerais sofreram um processo de erosão e de fragmentação constante, aumentando o interesse por abordagens teóricas menos abrangentes e mais pontuais. Na realidade, pode-se dizer que as teorias de relações internacionais sofreram um processo semelhante ao que aconteceu com as ciências de uma forma geral.

A partir do século XVIII a física foi se fragmentando à medida que os conhecimentos foram aumentando e se diversificando. A eletricidade não deixa de ser um fenômeno da física, mas a lei da gravidade ou as leis da termodinâmica são de pouca ajuda para compreender o fenômeno da eletricidade em sua natureza e em suas aplicações. Assim, do mesmo modo, as grandes transformações ocorridas no meio internacional passaram a demandar uma abordagem menos abrangente dos fenômenos internacionais.

Com efeito, pode-se dizer que há uma verdadeira conspiração universal pela mudança. Não há governo eleito constitucionalmente, ou que tome o poder pela força, que não proponha mudanças na educação, na economia, nas condições sociais, ou na posição da nação no contexto internacional. Diante de uma eleição, em qualquer país, soaria estranho e até mesmo incompreensível o aparecimento de um candidato ou de um partido político que apresentasse a preservação do *status quo* como plataforma eleitoral. Além disso, também se tornou parte da cultura de nosso tempo o entendimento de que todos devem trabalhar incansavelmente por maiores salários, por maiores ganhos e, portanto, por taxas de crescimento econômico positivas e crescentes.

Para as pessoas comuns e para a vida empresarial, essa disposição pela busca do crescimento por via de novos caminhos e, portanto, de mudanças, pode assumir diferentes rótulos tais como “empreendedorismo”, “gestão inovadora”, “gestão criativa”, entre outros.



Diante desse quadro em que a mudança é constante – na realidade um valor a ser buscado por todos – afigura-se mais apropriado concluir que, ao contrário do que muitos manuais de relações internacionais sugerem, mais importante do que por meio de “debates teóricos”, o campo de estudos das relações internacionais tem evoluído por meio de uma sucessão contínua de teorias que mais se complementam do que se contrapõem uma vez que as teorias, ao mesmo tempo que procuram captar lógicas que se movem no substrato dos fenômenos internacionais, também não deixam de ser um retrato de momentos e de circunstâncias da realidade internacional, uma realidade em constante mutação.

Alguns fatos retratam a amplitude e a profundidade dessas mudanças. Por exemplo, em termos mais gerais e globais, a população mundial que levou muitos milhares de anos até que, no início do século XIX, atingisse a marca de 1 bilhão de pessoas, levou apenas o transcorrer do século XIX para que essa população praticamente dobrasse e preparasse o terreno para que, no século XX, houvesse uma verdadeira explosão demográfica global. Atualmente, já são mais de 7 bilhões de pessoas distribuídas de forma bastante desigual pelo planeta.

Na área da economia, isto é, da produção de bens e de riqueza, os números retratam também de forma dramática a extensão das transformações ocorridas. Em 1980, o PIB global era de pouco mais de US\$ 11 trilhões, em 2015 o PIB mundial já havia se tornado sete vezes maior. Do ponto de vista político, em 1945 a ONU contou com 51 países fundadores e hoje possui 193 países-membros, refletindo a contínua expansão do sistema internacional, que hoje incorpora praticamente todos os povos e nações do mundo.

Essa explosão de crescimento, por si só, já seria suficiente para provocar revisões continuadas nos métodos e nos sistemas de produção e de distribuição da riqueza o que, inevitavelmente, também significaria revisar as principais teorias formuladas com o objetivo de oferecer explicações sobre o funcionamento da ordem econômica, sobre a evolução do quadro político, e também sobre as mudanças nas demandas sociais.



Numa perspectiva social, com repercussões bastante amplas, o modo de vida rural, que por milênios havia caracterizado os grupos humanos, foi sendo rapidamente substituído pela vida em sociedades urbanas. Mais recentemente, a partir da segunda metade do século XX, além das facilidades de interação e interconexão social a longas distâncias, considerável parte da população mundial passou a viver em *megalópolis* espalhadas pelo globo, demandando novas teorias na economia, na sociologia, na ciência política e, obviamente, nas relações internacionais.

Sobre mudanças como essas, parece útil lançar um olhar sobre a natureza de maneira mais ampla. O biólogo D'Arcy Thompson, observando a enorme variedade dos seres vivos, trouxe para a ciência da biologia a observação de que as espécies têm sua forma e suas dimensões conformadas pelo meio físico. O impacto de sua abordagem revelou-se inovadora e estimulante em nível só comparável à teoria da evolução das espécies de Charles Darwin.¹ Em sua obra, D'Arcy Thompson observara que todas as espécies de peixes, animais, pássaros, conchas do mar e até mesmo de plantas, são moldadas pelo meio em que vivem, seja na água ou na superfície terrestre.

A ação da água e do vento, que se movimentam continuamente, criando resistências ou formando correntezas e turbilhões que mudam e moldam as paisagens – fenômenos perfeitamente explicados pela ciência dos fluidos – também condicionam e moldam as formas e as dimensões dos seres vivos. Isto é, ao longo de alguns milhões de anos, a ação da força da gravidade, do vento e da água formou *canyons* e vales, e também moldou as formas e as dimensões de animais e de plantas.

O argumento de D'Arcy Thompson é o de que as dimensões tanto dos animais quanto das plantas estão sujeitas aos efeitos de escala, pelas mesmas razões que uma catedral não pode ser alterada em suas dimensões indefinidamente, apenas alterando-se a escala. Não se pode triplicar o tamanho de uma

¹ D'ARCY W. THOMPSON, *On Growth and Form*. Cambridge University Press, 1917.



catedral simplesmente triplicando a espessura dos pilares e das paredes, argumenta D'Arcy Thompson. Se não houver uma mudança na própria arquitetura e no material de que é feita, com toda certeza, a construção irá ruir sobre si mesma. A ciência da engenharia mostra que as tensões geradas, bem como a distribuição dessas tensões sobre os elementos de sustentação, não variam de maneira homogênea ou diretamente proporcional, e acabam rompendo o equilíbrio que sustenta a construção.

Assim, de modo análogo, é possível dizer que fatos como o acréscimo de cerca de 3 bilhões de pessoas à população mundial desde a crise do petróleo da década de 1970, ou como o PIB mundial que ficou sete vezes maior em um quarto de século, inevitavelmente refletem uma realidade social e política completamente diferente, gerando forças poderosas que passaram a pressionar pela revisão e adaptação das estruturas institucionais e dos regimes políticos e econômicos nacionais e internacionais.

As dimensões e a profundidade dessas mudanças sugerem que nos últimos 50 anos houve, de fato, o que se pode chamar de mudança de paradigma, tornando inevitável revisões significativas nas construções teóricas que procuravam explicar as relações econômicas e as relações internacionais como um todo. Assim, nas últimas quatro ou cinco décadas, as ideologias e as teorias mais tradicionais perderam seu poder explicativo, passando a sofrer revisões de variados tipos.

Nesse quadro, o trabalho de George Modelski se afigura esclarecedor. Com efeito, analisando o conceito de paradigma científico aplicado às relações internacionais, Modelski chama a atenção para o fato de que, nesse campo de estudo, os paradigmas evoluem de forma bastante rápida em razão do dinamismo próprio do sistema internacional.² Enquanto no mundo físico-geológico mudanças significativas como a formação de lagos, de cadeias de montanhas,

² G. MODELSKI, *Evolutionary Paradigm for Global Politics*. *International Studies Quarterly*. Vol. 40(3), September 1996, pp.321-342. Por paradigma científico entende-se o conjunto de conhecimentos, teorias e crenças que correspondem a um certo grupo de fenômenos que formam um campo da ciência em um determinado momento.



ou de depósitos de minerais podem levar até bilhões de anos, na biologia os paradigmas podem mudar mais rapidamente. Como lembra Modelski, os dinossauros, que teriam predominado entre os animais na superfície da terra por cerca de 200 milhões de anos, sofreram os efeitos de algum fenômeno cataclísmico ocorrido há cerca de 65 milhões de anos que os levou praticamente à extinção.

Na política, o Estado Nacional como unidade básica na organização das sociedades humanas, é um fenômeno bastante recente, tendo se consolidado apenas há cerca de dois séculos, mas que, conforme já apontado, as condições e o ambiente para seu funcionamento vem sendo pressionado de forma crescente em especial desde os anos do pós-guerra.

Conceitualmente, na visão de Modelski, o sistema internacional é produto de políticas e de estratégias desenvolvidas por atores variados que agem na esfera internacional transformando constantemente as condições econômicas, os padrões sociais e, obviamente, a base tecnológica e o ideário que formam as visões sobre o funcionamento do meio internacional em um dado momento. De acordo com Modelski, esses paradigmas em transformação revelam estar associados a dois processos que estão na base das transformações do sistema internacional: 1) o surgimento de novos regimes e as mudanças nas instituições existentes que orientam as relações internacionais; 2) a ascensão e o declínio dos centros de poder no mundo.

Nesse processo de mudança de paradigmas, as teorias passaram a ser pressionadas em várias direções e talvez uma das mais visíveis tenha sido no sentido de perda de interesse por teorias gerais e abrangentes e um crescente interesse por abordagens teóricas que não se preocupavam tanto com a identificação de forças ou princípios gerais como o “poder” para explicar o funcionamento do meio internacional que, embora fluido e difuso, é possível entender como um sistema relativamente bem articulado.

Na realidade, não há nada que indique que o poder deixará de ser fator importante e até decisivo na esfera da política nacional ou internacional, mas as teorias parciais, com foco limitado, têm a virtude de se preocupar em capturar as transformações que um fenômeno geral e abrangente como o poder sofre ao



longo do tempo. Em um sentido epistemológico, Karl Popper discutindo o problema da relevância nas ciências argumentava que quanto mais gerais e abrangentes as hipóteses, menor será o interesse científico despertado por essas hipóteses.³ Por exemplo, afirmar que em certas regiões do Brasil e do mundo existem estações secas e estações chuvosas mais acentuadas, desperta muito pouco interesse, mas saber por que em nenhuma parte do Brasil ocorre o fenômeno das monções ou por que em certos anos a seca foi menos ou mais intensa em algumas regiões pode despertar grande interesse não apenas entre os meteorologistas, mas também entre as comunidades cada vez mais numerosas de cientistas que hoje estudam o fenômeno das mudanças climáticas.

Dessa forma, é possível observar essa notável mudança na comunidade de estudiosos das relações internacionais, que têm se preocupado em desenvolver e de valorizar as teorias parciais e setoriais uma vez que as teorias mais abrangentes ajudam pouco na compreensão de temas como o surgimento de novos temas na agenda internacional ou o súbito interesse por agências de classificação de risco financeiro, que são organizações cuja existência já é centenária.⁴

Outro movimento bastante visível nesse dinamismo teórico revelado pelo campo de estudo das relações internacionais é o da interdisciplinaridade. A realidade não é segmentada como as ciências e, em muitos aspectos, a compreensão mais acurada de fenômenos internacionais passou a demandar uma maior interação com outros campos da ciência. Além da história, da filosofia política e do direito, outros campos como o da economia, da sociologia, da matemática e até de áreas das chamadas ciências naturais passaram a ser demandadas para fazer avançar o entendimento de temas como a distribuição da riqueza, as negociações internacionais sobre as relações entre atividade industrial e os efeitos

³ Sob o título *The Logic of Scientific Discovery* KARL POPPER publicou em 1959 sua obra mais notável sobre esse tema. O livro era uma adaptação da obra *Logik der Forschung. Zur Erkenntnistheorie der modernen Naturwissenschaft*, publicada originalmente em 1934.

⁴ A trajetória histórica da agência Standard & Poors tem seu início em 1860 e a prática de compilar e analisar riscos de aplicações financeiras teve seu início em 1906. A Moody's Co. data de 1909 e a Fitch, de 1914.



sobre o clima, ou ainda sobre muitos aspectos envolvendo os resultados de pesquisas na ciência e na tecnologia.

Quando Hans Morgenthau publicou seus dois livros que o marcariam como o grande pensador do realismo na política internacional, o ambiente internacional presenciava a emergência da guerra fria e, mais importante, havia acabado de vivenciar as experiências dramáticas das duas guerras mundiais.⁵ Falhas no entendimento da natureza humana, visões equivocadas sobre o meio internacional e ambições desmedidas em relação à busca e ao manejo do poder, estariam na base das tragédias experimentadas pela humanidade nas duas guerras mundiais.

Assim, as obras de Morgenthau, além de ser uma proposta de entendimento da lógica que se movia no substrato do sistema internacional como um todo, eram também uma crítica ao comportamento dos Estados e, principalmente, dos estadistas que comandavam esses Estados, e que não compreendiam adequadamente o meio internacional e o papel crucial desempenhado pelo poder. Do ponto de vista do conceito de paradigma, pode-se dizer que, naquele momento, o sistema de Estados Nacionais atingira o seu maior grau de estruturação.

Dessa forma, o interesse pelos desenvolvimentos na ordem doméstica das sociedades e também pelos assuntos que não diziam respeito diretamente à segurança da nação *vis a vis* outras nações eram considerados secundários e, por essa razão, eram chamados de *low politics*. Assim, torna-se mais compreensível, conceitualmente, o fato de que para o realismo clássico é tão importante o entendimento de que os Estados são entes com vida própria, distinta das sociedades, e esse entendimento explica o surgimento da dicotomia *high politics* x *low politics*, que marcou a análise da política internacional por décadas.

⁵ H. MORGENTHAU, *Scientific Man vs. Power Politics* (1946) e *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (1948). Esta última, sua obra mais notável que lhe valeu seguidas edições e que teve papel importante na consolidação das relações internacionais como campo distinto de estudo.



Com efeito, as experiências vividas pelo mundo na primeira metade do século XX mostravam que os resultados da Conferência de Versailles e a própria estruturação da Liga das Nações não haviam levado em consideração a importância crucial do poder para a estabilidade do meio internacional. Mais tarde, a ascensão do nazismo e o desencadeamento da segunda guerra mundial em 1939, eram fatos empíricos de dimensões trágicas que serviram para corroborar esse entendimento apontado de forma estruturada por Morgenthau e também de maneira implícita, na obra de outros pensadores da época como Reinhold Niebuhr e C. P. Snow.⁶

A criação de instituições como as de Bretton Woods (1944) e da ONU em 1945, em larga medida, levaram em conta as críticas de pensadores como Morgenthau e pode-se dizer que deram um novo rumo à política internacional. Na década de 1950, embora a guerra fria virtualmente dominasse as preocupações das nações e de seus governantes, a ordem internacional refletia um mundo ao mesmo tempo tenso, mas claramente em busca de ordem e de estabilidade.

Essa busca por ordem e por estabilidade, na realidade, significava buscar um mundo pacífico, onde as divergências e os diferentes interesses seriam acomodados pelo entendimento, pela negociação, e não pelo emprego da força. Essa busca, portanto, trazia consigo um paradoxo: de um lado, a construção desse mundo novo somente poderia ser feita pelos Estados Nacionais organizados mas, ao mesmo tempo, essa busca significava criar e sustentar instituições que deveriam reduzir a importância do Estado Nacional soberano.

Ou seja, o sucesso na construção de um mundo pacífico dependia do bom funcionamento do sistema de Estados Nacionais, uma empreitada que, ao fim e ao cabo, trazia consigo, implicitamente como resultado, a redução da importância das fronteiras, do poder dos Estados individualmente, e dos chamados inte-

⁶ R. NIEBUHR, *The Irony of American History* (1952); C. P. SNOW, *The Two Cultures and the Scientific Revolution* (1959).



resses nacionais que, na essência, definem os elementos de soberania dos Estados.⁷ Tomando-se emprestado um conceito da física, era inevitável que o sistema internacional centrado na soberania dos Estados, ao buscar a estabilidade e a construção de um meio internacional menos anárquico, sofresse um processo contínuo de entropia.⁸ Uma obra teórica que reflete de maneira cristalina esse paradoxo implícito na construção da ordem internacional começa pelo seu título “*A Sociedade Anárquica*”.⁹

O livro de autoria de Hedley Bull, na realidade retoma de modo menos pessimista o mesmo paradoxo, apontado por Rousseau em seu comentário sobre o “*Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa*” elaborado por Abbé de Saint Pierre em 1713.¹⁰ Na realidade, desde a antiguidade os pensadores têm mostrado que a condição humana se move constantemente entre situações ambíguas e mesmo paradoxais.

Frequentemente o bem e o mal se confundem. Quando Bernard de Mandeville publicou sua “*Fábula das Abelhas*” houve acirrados debates pois trazia a estranha e controvertida tese de que vícios como a ambição, a vaidade e o orgulho podem ser condenáveis na esfera privada, mas em termos sociais, podem servir de fortes incentivos para o trabalho e para a produção de riqueza.¹¹ Os fisiocratas e os economistas liberais iriam servir-se dessa controvertida tese para difundir a metáfora da “*mão invisível*”.

⁷ O que Niebuhr chamava de ironia da história Americana derivava da percepção de que a moralidade cristã que orientara a formação dos EUA levava a política Americana a combater o uso da força e a existência de um poder imperial no mundo, no entanto, não fora o uso da força e a preponderância do poder americano que haviam assegurado a vitória dos aliados na segunda Guerra mundial? Terminada a guerra, esse dilema continuou presente na construção da ordem internacional: como construir um poder capaz de assegurar a própria existência dessa ordem sem violar os padrões morais de justiça?

⁸ O exemplo frequentemente citado na termodinâmica para explicar o fenômeno da entropia é o caso do cubo de gelo num copo de whisky, que vai perdendo sua forma original à medida que avança a troca de calor entre o cubo de gelo e o meio ambiente, neste caso o whisky.

⁹ HEDLEY N. BULL, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (1977). Há uma edição brasileira dessa obra (IPRI/FUNAG, 2002).

¹⁰ “... embora admiremos um projeto tão belo, devemos consolar-nos de seu fracasso pensando que só poderia ser implantado com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar”. Rousseau e as Relações Internacionais (IPRI/FUNAG, 2003, p. 110).

¹¹ BERNARD DE MANDEVILLE. *The Fable of the Bees: or Private Vices, Public Benefits*, 1714.



A história ainda não fez um balanço mais compreensivo de como essas tensões entre o Estado Nacional e a redução da importância de fronteiras e da distinção entre o meio doméstico e o meio internacional foram, efetivamente reduzidas e manejadas após a segunda guerra mundial com a ajuda das teorias correntes – especialmente do realismo clássico. Ou seja, até que ponto as teorias de relações internacionais ajudaram os estadistas em seu ofício.

Com efeito, ao mesmo tempo em que as tensões eram manejadas, várias iniciativas voltadas para a cooperação internacional também eram conduzidas paralelamente ou em combinação com os avanços na construção institucional do sistema ONU. Entre essas iniciativas vale registrar, por exemplo, o sucesso obtido por arranjos como o da formação das instituições de integração europeia, que trouxe para o coração da Europa uma nova perspectiva para a política das nações, amenizando rivalidades históricas e propondo explorar as potencialidades de um ambiente de estabilidade e de compartilhamento de problemas e de soluções. Em larga medida, é possível admitir que os construtores da integração europeia (incluindo os estrategistas do governo americano) levaram em conta as críticas e as formulações teóricas levantadas por pensadores como Morgenthau, Niebuhr e Raymond Aron.

O fato é que, na década de 1990, a experiência de integração da Europa chamava a atenção pelos sucessos obtidos. No plano econômico, o lançamento do *Euro* como moeda comum refletia os sucessos e o bom desempenho das principais economias do bloco enquanto, na esfera política, se desfrutava os benefícios de um ambiente de meio século de estabilidade e de ausência de conflitos de grandes proporções entre nações que, desde tempos imemoriais, poucas gerações haviam passado sem ter que enfrentar alguma guerra entre nações europeias.¹²

¹² Na economia, havia teorias a respeito da relação entre moeda e identidade dos Estados. Robert Mundell notabilizou-se por estudar e escrever sobre esse aspecto das moedas a partir da pergunta: existe uma área ótima para a existência de uma moeda e até que ponto essa área ótima corresponderia aos Estados Nacionais existentes? Ver "The Theory of Optimum Currency Areas". *American Economic Review*. Vol. 51, 657-665. 1961. "The Appropriate User of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability" *IMF Staff Papers*. Vol. 9, 70-79, 1962.



Os padrões sociais tornaram-se invejados e passaram a ser frequentemente apontados como modelos para as nações pobres e, com o colapso da URSS, integrar a União Europeia passou a ser um objetivo das nações, que até então faziam parte do que na guerra fria era chamado de “países da cortina de ferro”.

No campo da economia, uma percepção antiga, e que assumiu uma feição nova, foi a ideia de que existe uma ordem ou hierarquia associada a normas, instituições e padrões de conduta nas relações econômicas internacionais. Pode-se dizer que a noção de que os fluxos de comércio e de investimentos não são fenômenos aleatórios e que são movidos por interesses e por agentes que atuam em busca de ganhos e de riqueza, nasceu com a própria ciência da economia, quando emergiu a noção de que existe uma “divisão internacional do trabalho”. Cada país ou região tem condições e capacidades que lhes são peculiares e que, portanto, propiciam vantagens e desvantagens na produção de determinados bens.

Esse entendimento foi central para os argumentos de Adam Smith e de David Ricardo, que se concentraram exatamente na ideia de que, por meio do comércio, isto é, de uma divisão internacional do trabalho, pode-se ganhar em eficiência no emprego de recursos escassos e, dessa forma, gerar mais riqueza. Em linguagem teórica, o comércio não seria mais um “jogo-de-soma-zero”. Por meio do comércio seria possível a cada nação dedicar-se à produção daquilo para o qual é mais eficiente e o resultado global seria que todos sairiam ganhando.

Ou seja, ao invés de se cultivar a autonomia e a autossuficiência, todos ganhariam se cada um produzisse aquilo que conseguisse fazer com mais eficiência e trocasse o excedente por bens e serviços que outros poderiam produzir com menores custos e com melhor qualidade. No mundo do pós-guerra, a despeito da guerra fria que ganhava força, essa noção de que o comércio trazia benefícios para todos, que dele participassem, deu origem a uma verdadeira onda de produção teórica com vistas ao desenvolvimento econômico internacio-



nal. Na realidade, essas teorias não deixavam de incorporar em suas formulações as forças geradas pelas tensões da guerra fria, por vezes de forma clara, outras vezes de forma implícita.

3. A guerra fria e as teorias do desenvolvimento econômico

No pós-guerra imediato a guerra fria atuava como condicionante importante do ambiente internacional de muitas maneiras. Por exemplo, é possível dizer que a guerra fria permitiu viabilizar a proposta que John Maynard Keynes não conseguiu aprovar em Bretton Woods (1944). Com efeito, embora muito bem fundamentados, e mesmo estando no auge de seu prestígio como autoridade em assuntos de economia internacional, os argumentos de Keynes sobre a falta de liquidez internacional, que levava o mundo à estagnação, não prosperaram em Bretton Woods.

Ou seja, os argumentos de Keynes, embora muito bem fundados na teoria econômica, não convenceram os representantes dos EUA – país que deveria prover a liquidez internacional de que falava Keynes. O Plano Marshall, por outro lado, tinha por fundamento básico as preocupações político-estratégicas que se moviam no substrato da guerra fria. Acabada a segunda guerra mundial, a aliança dos Estados Unidos e do Reino Unido com a URSS se transformara rapidamente em desconfiança e em temor de ambos os lados e, para os estrategistas americanos, reconstruir e fortalecer a aliança com as democracias da Europa tornava-se uma peça chave para enfrentar essas desconfianças.

Dessa forma, para os Estados Unidos, a reconstrução da Europa por meio do Plano Marshall, muito mais do que um programa de recuperação da economia europeia e mundial (*low politics*), passou a ser entendida como parte de uma grande estratégia de segurança internacional (*high politics*).

Na esfera intelectual, a importância de se associar a ideologia do desenvolvimento econômico (*low politics*) às grandes questões político-estratégicas da guerra fria (*high politics*) se refletiu na influência exercida pela obra de W. W. Rostow. O livro *The Stages of Economic Growth*, publicado em 1960, era o re-



sultado de uma série de conferências bastante concorridas ministradas nas universidades de Cambridge (U.K.) e Harvard (EUA) e trazia como subtítulo “A *non-communist manifesto*”, sendo traduzido e publicado em dezenas de países, inclusive no Brasil.¹³

O subtítulo era importante porque esclarecia que, ao contrário do que o Manifesto Comunista (1848) sugeria, o capitalismo não deveria ser visto como a história da exploração do homem pelo homem e, principalmente, não era um sistema fadado à expansão imperialista e, finalmente, ao colapso.

A trajetória da vida econômica das sociedades deveria ser vista antes como estágios que as economias deveriam percorrer, começando como sociedades, simples, tradicionais e agrárias, até evoluírem para sociedades industrializadas e ricas, como os EUA que, à época, eram a única sociedade de consumo de massa.

Em larga medida, a obra de Rostow teve grande importância no estímulo ao surgimento das *teorias do desenvolvimento*. De acordo com Rostow, no percurso que as sociedades estariam fadadas a percorrer até que atingissem a condição de nações ricas e industrializadas, a chave estaria em como atingir e como tornar a etapa do “*take-off*” mais breve, mais efetiva e melhor adaptada às condições e características das diferentes sociedades pobres.

Em toda parte as faculdades de economia criaram cadeiras para ensinar *teorias do desenvolvimento* e, na década de 1970, essas cadeiras ajudaram a dar grande prestígio ao campo de estudo da ciência da economia. Muito mais do que proporcionar um campo do conhecimento renovado, ou mesmo um campo de estudo com boas perspectivas de profissionalização, os estudos do desenvolvimento traziam de volta o sentido original da economia como ciência moral.

Em certa medida, essas teorias refaziam, em um mundo renovado, a mesma pergunta implícita no título da obra de Adam Smith, isto é, por que e

¹³ W. W. ROSTOW, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, 1960. No Brasil teve por título *Etapas do Desenvolvimento Econômico*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1961.



como algumas nações conseguem tornar-se ricas enquanto outras fracassam? A pobreza (ou subdesenvolvimento) não precisava ser aceita como uma condição natural e poderia ser superada. Como? Por meio de políticas econômicas orientadas por estratégias de investimentos formuladas de acordo com o bom uso dos conhecimentos da teoria econômica e valendo-se dos recursos financeiros e tecnológicos disponíveis no país e em agências internacionais de fomento ao desenvolvimento.

No período, em toda parte, foram criados bancos nacionais de desenvolvimento econômico que deveriam trabalhar em conjunto com agências internacionais (bilaterais e multilaterais) de fomento ao desenvolvimento. A Assembleia Geral da ONU aprovou uma resolução declarando os anos 1960 como a Primeira Década do Desenvolvimento e em 1965, a ONU decidiu reunir duas de suas agências (*UN Special Fund* e *Expanded Program of Technical Assistance*) para formar o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, no ano seguinte, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO).

Essas foram algumas das iniciativas criadas no período para dar sustentação internacional a programas e a projetos de desenvolvimento econômico, em larga medida inspiradas nas teorias de desenvolvimento que propunham diferentes estratégias para que as nações mais pobres pudessem se industrializar e sair da pobreza percorrendo o mais rapidamente possível as sucessivas etapas sugeridas de maneira genérica por Rostow.

À época, entre aqueles que estudavam e trabalhavam na área de desenvolvimento econômico internacional, popularizou-se a expressão “queimar etapas” referindo-se a medidas e a estratégias que permitissem encurtar o processo de transição entre a condição de sociedade tradicional e pobre para a de economia industrializada e rica.

A seguir, a título de exemplo, algumas dessas teorias de desenvolvimento que ilustram o amplo espectro coberto pelas estratégias sugeridas por essas teorias para acelerar o desenvolvimento nas nações pobres.



4. Teoria do Capital Humano

Seu autor foi Theodore W. Schultz (1902 - 1998), ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1979 juntamente com William Arthur Lewis, outro notável economista do desenvolvimento. Schultz recebeu o Prêmio Nobel de Economia por seu trabalho sobre o desenvolvimento econômico, centrado na economia agrícola. Analisou o papel da agricultura na economia e seu trabalho teve profundas repercussões nas políticas de industrialização de vários países. No pós-guerra, Schultz pesquisou a rápida recuperação da Alemanha e do Japão comparando a situação desses países à do Reino Unido, onde ainda havia racionamento de alimentos muito tempo depois da guerra.

Concluiu que a velocidade de recuperação se devia a uma população saudável e altamente educada. Segundo ele, a educação torna as pessoas produtivas e a boa atenção à saúde aumenta o retorno do investimento em educação. Assim, introduziu a ideia de "capital educacional" ou "capital humano".¹⁴ A ideia básica consistia no entendimento de que investir em educação tinha importância ou efeito equivalente ao investimento feito em máquinas e equipamentos.

A chamada *Teoria do Capital humano* foi posteriormente desenvolvida por Gary Becker e inspirou um grande número de trabalhos sobre o desenvolvimento, nos anos 1970-80, motivando investimentos no ensino técnico e vocacional pelas instituições financeiras de fomento ao desenvolvimento como o Banco Mundial.

5. Desenvolvimento econômico com mão de obra abundante

Seu proponente foi William Arthur Lewis (1915 – 1991). Toda sua formação acadêmica se desenvolveu na London School of Economics, em Londres. Lewis publicou em 1954 um artigo que viria a ser a sua contribuição mais notável para

¹⁴ THEODORE W. SCHULTZ, Investment in human capital. The American economic review (1961): 1-17.



a nascente “economia do desenvolvimento”. O artigo intitulava-se “*Desenvolvimento Econômico com Suprimento Ilimitado de Mão-de-obra*” (*Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*). O artigo introduziu o que depois se popularizou como *Modelo de Dois Setores* ou “*Lewis Model*”.¹⁵ Em sua análise, Lewis combinou as trajetórias registradas na experiência vivida pelos países industrializados com as visões da economia clássica (Smith, Ricardo, Malthus, Mill, Hume).

Em sua teoria o setor “capitalista” se desenvolve absorvendo mão-de-obra dos setores tradicionais. Nos primeiros estágios, a abundância “ilimitada” de mão-de-obra permite que o setor “capitalista” possa se expandir sem elevar os salários permitindo que haja acumulação de capital e, portanto, mais recursos para serem reinvestidos, abrindo mais postos de trabalho. Como o capital não substitui a mão de obra mais especializada, o resultado inevitável seria a modernização.

6. Teoria do Big Push.

Seu autor foi Paul Narcyz Rosenstein-Rodan (1902–1985), nascido na Polônia, foi um economista formado na Escola Austríaca. Ficou conhecido pelo termo “Big Push”, como foi denominada sua proposta de “modelo de desenvolvimento”.¹⁶ O modelo argumenta que as decisões de uma empresa em se modernizar ou permanecer como está depende, em grande medida, da expectativa de outras empresas fazerem o mesmo. Assumindo os efeitos da economia de escala e estrutura de mercado predominantemente oligopolista, tenta explicar quando a industrialização ocorrerá e esse entendimento poderia ser estendido também às nações. Análises deste modelo econômico usualmente utilizam a Teoria dos Jogos.

¹⁵ WILLIAM A. LEWIS, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. The Manchester School. 22: 139–91 (1954).

¹⁶ PAUL ROSENSTEIN-RODAN, *Notes on the Theory of the Big Push*, in Ellis, editor, *Economic Development for Latin America* (1961). Ver também *Industrialization and the Big Push* de Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny. NBER Working Paper No. 2708 (Sept. 1988).



A teoria enfatizava que países em desenvolvimento necessitam de uma grande quantidade de investimentos para alcançar o caminho do desenvolvimento e que um programa de investimento "*bit by bit*" não impactará suficientemente o processo de crescimento e transformação tanto quanto era necessário para os países desenvolvidos.

Na verdade, segundo essa teoria, a injeção de pequenas quantidades de investimento somente levaria a um desperdício de recursos, tal como uma ponte que, em razão dos limitados recursos, é construída apenas pela metade. Rosenstein-Rodan argumentava que uma indústria inteira que se pretende criar deveria ser tratada e planejada como uma entidade única (empresa ou setor da economia), lembrando que o "produto marginal social" de um investimento é sempre diferente do seu "produto marginal privado", assim, quando um grupo de indústrias é planejado como um conjunto, de acordo com seu produto marginal social, a taxa de crescimento da economia deverá ser maior do que se for realizada de forma individualizada.

7. A agroindústria como estratégia para o desenvolvimento.

Esta proposta teórica de desenvolvimento tem a particularidade de ter sido patrocinada por uma agência de desenvolvimento, a United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). Na década de 1970 os economistas da UNIDO conceberam uma abordagem para o desenvolvimento econômico baseado no pressuposto de que a agroindústria tinha um papel estratégico e central no processo de desenvolvimento porque, em geral, todos os países em desenvolvimento tinham dependência significativa da produção agrícola.

Nesse modelo, o desenvolvimento poderia ser um processo menos traumático pois promovia a industrialização ao mesmo tempo em que promovia a integração entre campo e cidade.¹⁷ A agroindústria produzia efeitos "para trás",

¹⁷ Os principais produtos agroindustriais são os laticínios (queijo, manteiga, leite em pó, iogurte); calçados; açúcar; sucos; doces e frutas cristalizadas; e tecidos de fibra natural.



aumentando a produtividade agrícola, a produção de insumos, implementos agrícolas, o transporte agrícola, entre outros benefícios para o campo. De outro lado, nas zonas urbanas, o desenvolvimento da agro-indústria produziria também efeitos “para frente”, incrementando a produção de máquinas e equipamentos, os sistemas de comercialização e financiamento, os serviços associados à atividade industrial como seguros, serviços de manutenção, etc.

8. Uma teoria quantitativa para o desenvolvimento.

Hollis B. Chenery (1918–1994) foi um dos estudiosos do desenvolvimento que entenderam que o fenômeno do desenvolvimento bem como as necessidades de financiamento do processo poderiam ser melhor avaliados se fossem devidamente quantificados. Foi professor de Economia na Universidade de Stanford (1952-1961), mas sua experiência tinha por origem as atividades que desenvolveu na qualidade de economista da recém-criada USAID (United States Agency for International Development).

Em 1965 tornou-se professor de Economia em Harvard e, de 1972 a 1982 foi Vice-Presidente do Banco Mundial para políticas de desenvolvimento. Produziu muitos trabalhos sobre desenvolvimento econômico, mas vale destacar suas análises sobre padrões de desenvolvimento econômico, sugerindo que era possível quantificar, por meio de seus modelos matemáticos, os recursos necessários para o sucesso de projetos de desenvolvimento econômico.¹⁸

Seus modelos foram amplamente utilizados por governos para formular e calcular projetos e propostas de desenvolvimento econômico, mas talvez a utilização mais corriqueira e imediata de seus modelos era feita pelo corpo de analistas do Banco Mundial e de outras agências de promoção do desenvolvimento, que tinham de emitir pareceres técnicos a respeito de projetos oriundos de países em desenvolvimento.

¹⁸ CHENERY, HOLLIS; STROUT, A. Foreign assistance and economic development. *American Economic Review*, 1966.



9. A emergência da Economia Política Internacional (EPI) nos estudos de relações internacionais

O fim da guerra fria foi acompanhado por uma substancial mudança na agenda internacional. As preocupações de natureza político-estratégicas se reduziram de maneira drástica e generalizou-se também a percepção de que um confronto militar direto entre as grandes potências era uma possibilidade cada vez mais remota. Apesar de tudo, ao contrário do que alguns pensadores sugeriram logo após o colapso da URSS, o meio internacional não se tornou mais pacífico e mais estável.¹⁹ Conflitos localizados continuaram acontecendo movidos por muitos impulsos diferentes da guerra fria.

Questões antigas e novas emergiram como foi o caso do terrorismo islâmico que se tornou a face mais visível e mais dramática das tensões internacionais alimentadas por diferenças de visões culturais, religiosas e políticas inerentes à condição humana e que, em determinadas circunstâncias, podem assumir feições mais radicais como é o caso das ações dos grupos terroristas.

Em termos teóricos, um dos fatos que tornaram inaplicáveis as abordagens teóricas tradicionais é que os grupos terroristas não são reconhecidos por nações organizadas em Estados e suas ações não são justificadas em termos de Estados em busca de domínio e de influência sobre outros Estados, mas por uma crença que tem como objetivo atingir culturas, valores e comportamentos que consideram ofensivos às suas crenças.

Ao mesmo tempo em que as preocupações político-estratégicas perdiam interesse na agenda internacional, os temas identificados pelas correntes teóricas tradicionais como *low politics* ganhavam espaço e destaque na agenda internacional.

¹⁹ O Fim da História (1992), de FRANCIS FUKUYAMA, causou grande impacto e provocou intensos debates ao argumentar que o mundo entrava numa nova era sem conflitos relevantes entre nações.



Na esteira da crise do petróleo da década de 1970, as mudanças no ambiente e nas condições do meio internacional, foram acompanhadas de mudanças também na esfera da reflexão teórica. O Estado e as agências oficiais bilaterais e multilaterais de desenvolvimento perderam muito de sua capacidade de promover e até de induzir o crescimento econômico. Entre os motivos destaca-se o fato de que a liquidez monetária internacional, que vinha crescendo continuamente, acompanhando o sucesso das estratégias de desenvolvimento econômico desde o Plano Marshall, tornou-se uma verdadeira explosão de liquidez privada a partir da crise do petróleo.²⁰

Os dados mostram também que, mesmo antes da explosão de liquidez desencadeada a partir de 1973 com a crise do petróleo, a liquidez monetária internacional já se movia de maneira bastante consistente para o setor privado a ponto de o sistema bancário privado tornar-se a principal fonte de recursos para o financiamento de países endividados durante os anos mais turbulentos da crise do petróleo. Tratava-se de um desenvolvimento completamente impen-sável dentro da lógica de Bretton Woods, que havia produzido um regime financeiro e monetário centrado no Estado e que deveria ser conduzido pelo Fundo Monetário Internacional e pelo sistema Banco Mundial.

Com efeito, na ordem de Bretton Woods, empréstimos para cobrir desequilíbrios no balanço de pagamentos dos países deveriam ser feitos pelo FMI enquanto os investimentos internacionais privados deveriam ser feitos por meio do Banco Mundial, que criara uma agência que deveria captar e administrar os fundos de agentes privados que tivessem interesse em investir internacionalmente.²¹ Por receio de que os fluxos internacionais de capitais pudessem repetir a experiência da crise desencadeada em 1929, como elemento de volatilidade

²⁰ ROBERT TRIFFIN ganhou fama na década de 1960 ao levantar a discussão sobre a estabilidade do dólar e do sistema monetário internacional. Seu argumento que ficou conhecido como dilema de Triffin apontava para o desequilíbrio entre o crescimento das economias e sua expressão em termos monetários, isto é em dólares, que continuava ligado ao ouro (Gold and the Dollar Crisis: The future of convertibility, 1960).

²¹ Corporação Financeira Internacional (CFI), criada pelo Banco Mundial em 1956.



dos mercados internacionais, investimentos internacionais privados deveriam restringir-se aos investimentos externos diretos (IEDs).²²

Agora, passados quase meio século, é possível apontar alguns desenvolvimentos ocorridos na esfera da reflexão teórica produzida desde a crise do petróleo. Em primeiro lugar, é notável como a ciência da economia abandonou o tema do desenvolvimento econômico passando a preocupar-se em transformar a economia em uma ciência matemática, isto é, em uma ciência “exata”. Os economistas perderam o interesse em produzir teorias que pudessem explicar e orientar o desenvolvimento econômico e, nas escolas de economia, as cadeiras e os recursos voltados para o estudo da velha questão sobre as origens e as causas da riqueza das sociedades foram sendo abandonadas.

Em larga medida, os cursos de economia voltaram-se para o estudo e a aplicação de métodos quantitativos na esperança de que essa forma de estudar os fenômenos econômicos pudessem oferecer respostas mais precisas e, principalmente, irrefutáveis, a respeito do comportamento dos mercados, e assim explicar os fluxos de bens, de serviços e de fundos tanto no plano doméstico quanto na esfera internacional.²³

Antonio Maria da Silveira aponta as limitações das visões do pensamento econômico cada vez mais voltado para os métodos quantitativos que, na busca de explicações pretensamente precisas, simplifica demasiadamente a realidade econômica ao trocar a velha Economia Política pela Econometria.²⁴

²² Foreign Direct Investments (FDI) na literatura corrente em inglês.

²³ O Curso de Economia da Universidade de Brasília, classificado entre os melhores do País, compõe-se de um total de 50 disciplinas, das quais 37 são obrigatórias. Entre essas, apenas uma disciplina é dedicada ao estudo da Teoria do Desenvolvimento Econômico enquanto cinco (5) disciplinas são voltadas para o estudo da matemática e da álgebra e outras seis (6) são disciplinas de economia centradas no uso da matemática e da estatística. Além disso, uma disciplina como a de Economia Internacional exige como pré-requisitos, além de Microeconomia e Macroeconomia matérias como Cálculo e Economia Quantitativa.

²⁴ Antonio Maria da Silveira foi professor de matemática do ITA e, posteriormente, migrou para o campo da economia sendo professor de economia da UFRJ e da FGV e foi Secretário Executivo da ANPEC. Suas críticas às teorias econômicas centradas em exageros no uso de métodos quantitativos podem ser lidos em A. M. DA SILVEIRA, *Filosofia e Política Econômica: O Brasil do Autoritarismo*. PNPE/IPEA, R. de Janeiro, 1992.



Nesse quadro, muitos estudiosos das Relações Internacionais, cada vez mais interessados nos temas da *low politics*, passaram a estudar e a produzir reflexões sobre as políticas econômicas desenvolvidas por governos como parte importante das ações e do papel desempenhado por países na esfera internacional.

O termo grande potência, cada vez mais, passou a referir-se à capacidade das nações de produzir riqueza. Na realidade, conferências e encontros de chefes de Estados e de Governos e de outras altas autoridades passaram a dedicar grande parte da agenda ao debate e à negociação de questões econômicas reforçando, dessa forma, o interesse da comunidade de estudiosos de relações internacionais pelos temas econômicos.

Cada vez mais esses estudiosos passaram a dedicar considerável parte de suas reflexões à procura de respostas para o processo de ascensão e declínio de potências em virtude de sua condição econômica. Talvez o caso mais dramático nesse processo tenha sido o do colapso da União Soviética que, apesar de continuar sendo uma das nações com maiores recursos em termos de armamentos, sucumbiu diante da incapacidade de dar sustentação econômica ao regime e ao seu poderio estratégico.

Paul Kennedy, produziu um balanço bastante completo da trajetória das grandes potências relacionando essas trajetórias ao desempenho econômico, vale destacar o subtítulo de sua obra: *Economic Change and Military Conflicts from 1500 to 2000*. Outros autores como Mancur Olson, estudaram o problema da ascensão e declínio das nações sob uma perspectiva também diferente da luta pelo poder.

Sua análise é muito mais voltada para a sociologia econômica, mostrando que, em um mundo em constante mudança, certas economias acabam se es-



tagnando devido à força excessiva de elementos de rigidez social, como os sindicatos tanto patronais quanto dos trabalhadores.²⁵ Entre os autores mais destacados que deram forma mais estruturada à Economia Política Internacional como verdadeira sub-área das relações internacionais foi, sem dúvida, Robert Gilpin.²⁶

Outra área de crescente interesse desde a década de 1970 para os estudiosos de Relações Internacionais foi o das organizações internacionais. Para além dos temas econômicos, esse interesse se estendeu rapidamente para outros campos de interesse das relações internacionais, que se expandiram com a emergência de muitos novos temas na agenda internacional.

Com efeito, tratados e acordos internacionais em diferentes áreas em geral acabam por estabelecer compromissos de criação de instituições com o objetivo de ordenar as relações entre nações no que tange a diversos assuntos que passaram a mobilizar governos e também a sociedade civil tais como as questões ambientais, a proteção de direitos humanos, regras de soberania e de direitos de exploração dos recursos do mar e das regiões polares, entre outros. Esses desenvolvimentos levaram à formulação e consolidação do conceito de “*regimes internacionais*”.

O conceito foi formulado por vários estudiosos de relações internacionais a partir dos meados da década de 1970, mas foi Stephen D. Krasner que, no início da década de 1980, reuniu em um livro uma coletânea de ensaios e de artigos que deram uma forma mais estruturada ao conceito.²⁷ Além de ensaios do próprio Krasner, a coletânea traz contribuições de autores influentes para a área de relações internacionais como Robert Keohane, Oran R. Young, John G. Ruggie, Ernst B. Haas e Robert Jervis.

²⁵ MANCUR OLSON, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University Press, 1982.

²⁶ P. KENNEDY, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflicts from 1500 to 2000*. Random House, 1988. R. GILPIN, *The Political Economy of International Relations*. Princeton Univ. Press, 1987.

²⁷ S. D. KRASNER (ED.), *International Regimes*. Cornell University Press, 1982.



Alguns ensaios discutem e explicam o conceito enquanto outros mostram suas aplicações a casos específicos como segurança e comércio internacional e, para os propósitos deste ensaio, é interessante destacar o texto bastante crítico de autoria de Susan Strange.²⁸ Entre as críticas ao conceito de regimes internacionais que Strange levanta, está o argumento de que o conceito confunde ou desvia o entendimento do analista a respeito de mudanças mais fundamentais que ocorrem no substrato da política mundial tais como o do papel desempenhado pelo poder nos fenômenos internacionais.

Na realidade, o que a teoria dos regimes internacionais trouxe de mais valioso para o estudo das relações internacionais foi a possibilidade de olhar a realidade internacional de forma fragmentada ou segmentada de acordo com as muitas áreas em que ocorrem as transações internacionais.

Em outras palavras, permitiu que o meio internacional e as relações entre atores na esfera internacional fossem observadas e estudadas não como um todo unitário sujeito a uma lógica geral como a hegemonia, a bipolaridade ou a guerra fria, por exemplo, mas que pudesse ser estudada e analisada em sua multiplicidade de facetas bastante distintas entre si.

Em grande medida essa abordagem mostrou-se bastante promissora por permitir que as reflexões teóricas se aproximassem mais da realidade internacional que se fragmentava de muitas maneiras, desde a distribuição do poder até os processos de interação internacional que assumia múltiplas feições e funções.

Por exemplo, as discussões e negociações a respeito de mísseis balísticos e de armas nucleares não podem ser conduzidas seguindo a mesma lógica das negociações a respeito das mudanças climáticas ou dos acordos comerciais ou ainda de direitos de patentes sobre medicamentos. Os atores não são os mesmos, os objetivos são muito diferentes e as instâncias envolvidas também são muito diferentes.

²⁸ S. STRANGE, Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis (in S. D. KRASNER (ED.), *International Regimes*. Cornell Univ. Press, 1982. pp. 337-354)



Mesmo dentro de uma mesma área das relações internacionais tornou-se necessário decompor a realidade internacional como ocorreu, por exemplo, no âmbito das negociações comerciais das Rodadas Uruguai e Doha quando a formação de alianças entre as nações participantes e o papel dos atores variou muito, dependendo do aspecto do comércio em questão.

Assim, pode-se dizer que o surgimento da abordagem dos regimes internacionais também refletiu essa tendência mais geral no sentido do declínio do interesse por explicações teóricas mais gerais e mais abrangentes.

Explicações gerais como aquelas proporcionadas pelo realismo clássico ou pela teoria da dependência cujo foco de preocupação era a identificação de fatores ou lógicas gerais como a da busca do poder, ou a luta de classes em nível internacional, mesmo que operantes, perdia muito de seu poder explicativo para o melhor entendimento de posturas e de iniciativas internacionais de governantes.

Enquanto isso, crescia muito a participação ativa de agentes não-estatais, dos meios de comunicação e dos grupos de interesse nos processos de negociação e decisão internacional. A teoria dos regimes internacionais permitiu incorporar essas mudanças bastante estruturais ocorridas no meio internacional, tornando-se um recurso útil para facilitar a organização do debate desses temas e, além disso, permitindo que visões sobre os jogos de poder, sempre presentes nas teorias tradicionais, pudessem ser incorporadas nas análises sobre os processos de negociação.

Trabalhos de reflexão de caráter geral e abrangente sobre as relações internacionais, obviamente continuaram a ser produzidos por autores variados procurando captar as mudanças paradigmáticas na forma expressa por George Modelski. Os manuais de teoria das relações internacionais costumam chamar essas abordagens de escolas ou correntes teóricas e, em geral, apresentam um bom balanço desse esforço de teorização.

Além das interpretações que procuram identificar e destacar transformações ocorridas em componentes do fator poder, essas contribuições teóricas



também têm trazido para o campo das interpretações e das análises alguns elementos que, embora imateriais, exercem influência significativa sobre fatos e sobre desenvolvimentos no cenário internacional.

Dessa forma, de certo modo, as teorias mais abrangentes continuam a se constituir numa forma de contribuir para o entendimento do fenômeno das relações internacionais. O que parece muito claro é que as abordagens parciais, facilitadas pelo emprego do conceito de regimes internacionais, têm ganhado muito mais interesse por sua maior proximidade com o mundo real e com os problemas que afetam mais diretamente os governos, as instituições e, principalmente, os interesses das sociedades.

10. Globalização: potencializando os efeitos da integração econômica global

Um dos traços mais marcantes da globalização foi tornar a integração internacional um fator decisivo para a produtividade e a competitividade das economias. Revoluções silenciosas no campo da tecnologia formaram a base da globalização. Ao mesmo tempo em que a turbulência da crise do petróleo se disseminava pela economia mundial dando impulso decisivo para a desregulamentação dos mercados financeiros e a transferência da massa de recursos financeiros para os mercados privados, uma verdadeira revolução, embora silenciosa, se desenvolvia rapidamente na tecnologia, especialmente no campo do processamento de dados e da transferência da informação. A integração dos mercados financeiros só foi possível graças aos sistemas de processamento e de transmissão de dados e de informações em tempo real.

Transações econômicas foram uniformizadas e puderam ser realizadas em tempo real em escala mundial permitindo que os custos, sobretudo financeiros, baixassem e que o tempo entre a emissão de um pedido e o recebimento do produto, fosse reduzido exponencialmente. Uma das dimensões mais visíveis dessas transformações ocorreu nos processos de produção com a aplicação dos conceitos de *Toyotismo* e do *Just in Time*.



A introdução desses conceitos na administração da produção causou um impacto semelhante ao que *Taylorismo* e do *Fordismo* produziram nas primeiras décadas do século XX, aumentando substancialmente a eficiência e reduzindo os custos e os desperdícios nos sistemas de produção. Com efeito, o *Taylorismo* e o *Fordismo* permitiram aumentar a produtividade e reduzir as despesas com a mão de obra e, dessa forma, abriram caminho para o consumo de massa.

À época, as despesas com a mão de obra representavam parte substancial dos custos de produção. É possível dizer que os efeitos do *Toyotismo* e do avanço do *Just in time* produziram efeito semelhante ao reduzir substancialmente os custos financeiros em grande parte derivados dos gastos com a manutenção de estoques que, além de representar consideráveis montantes de capital imobilizado, significavam também a necessidade de espaços, construção de armazéns e de instalações, além das muitas atividades de manejo e controle desses estoques. Mais tarde, os elevados graus de padronização e as facilidades de transporte e de comunicação estimulados pela disseminação do método *Just in time* iriam proporcionar a disseminação da integração da produção em nível mundial, que hoje se popularizou sob a denominação de cadeias globais de valor.

Na primeira metade do século XX, o conceito de “consumo de massa” desenvolveu-se basicamente nos EUA e, mais tarde, estendeu-se para os demais países industrializados. Iniciativas e soluções como o “*just in time*”, típicas da globalização, tiveram seu berço no Japão e, em seguida, estenderam-se rapidamente para os Estados Unidos e demais nações industrializadas, permitindo que o consumo de massa fosse estendido para dezenas de sociedades que, de muitas maneiras, utilizando-se dos capitais dos centros industrializados do Ocidente, adaptaram seus padrões tecnológicos aos padrões internacionais.

Vale lembrar o fato de que na década de 1950, quando o conceito de sociedade de massa ganhava espaço nas reflexões políticas, econômicas e sociológicas, o mundo contava com cerca de 2,5 bilhões de habitantes. Quando a globalização se tornou um termo comum na literatura econômica e política, em fins da década de 1980, a população mundial já ultrapassava a marca dos 5,0



bilhões e as demandas pelos benefícios da modernidade já haviam se estendido para as mais distantes e populosas nações da Terra.

Na esteira do processo de globalização, a reflexão teórica procurava captar e, na medida do possível, interpretar os padrões que emergiam como forças orientadoras dos fluxos internacionais de comércio, de fundos, de pessoas e do conhecimento. Por exemplo, Peter Drucker interpretava o processo de globalização como uma série de “desacoplamentos”: a produção industrial se desacoplara do consumo de matérias primas, isto é, a produção industrial crescera bem mais do que o consumo de matérias primas.²⁹

Outros “desacoplamentos” importantes teriam sido o do aumento do PIB em relação à quantidade de mão de obra empregada e o dos fluxos internacionais de moeda em relação ao volume do comércio internacional. Outro autor, Richard Rosecrance, observava que o conceito de segurança das nações deveria estar menos associada à capacidade militar e mais associada a portos grandes e eficientes em condições de assegurar o suprimento alimentar e as conexões necessárias ao bom funcionamento do sistema produtivo do país.

Em sua opinião, o tradicional Estado territorial, em larga medida, havia se tornado disfuncional.³⁰ Thomas Friedman, entendia que a “globalização” era, na verdade, o sistema que havia substituído a ordem internacional da guerra fria. Estas e várias outras interpretações do fenômeno da globalização emergiram na literatura de relações internacionais a partir da segunda metade da década de 1980.³¹ Esses e outros pensadores trouxeram contribuições teóricas, cada qual enfatizando e explorando uma dimensão do fenômeno cujos resultados, como se pode observar, formam um painel de alternativas teóricas mais complementares do que concorrentes.

²⁹ PETER DRUCKER, *Una Economía Mundial Cambiada*, in P. F. Drucker, *Las Fronteras de la Administración*, Ed. Sudamericana, B. Aires, 1986.

³⁰ RICHARD ROSECRANCE, *Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. Basic Books, 1987.

³¹ THOMAS L. FRIEDMAN, *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization*. F S &G, N. York, 1999.



No presente ensaio parece oportuno concluir esta parte trazendo a visão de Peter J. Katzenstein e sua obra *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium* (2005), por seu conteúdo quase didático acerca de alguns elementos marcantes do mundo globalizado.³² Katzenstein põe em destaque o papel dos Estados Unidos que desempenharam um papel central nesse processo de construção de um mundo globalizado.

Na visão de Katzenstein, por meio de ações que combinaram potências territoriais e não territoriais, o *Império Americano* influenciou profundamente os países e as regiões do mundo mas, em sua visão, essa influência deu-se de forma recíproca, isto é, os Estados Unidos também foram influenciados e foram beneficiados vivenciando modificações pelo dinamismo desse processo como foi, por exemplo, o caso do *Toyotismo*, que mudou a cultura industrial do país.

Ou seja, as empresas americanas ao se internacionalizarem levaram capital e, com o capital, tecnologias que foram adaptadas, aprimoradas e devolvidas na forma de inovações inclusive na forma de administrar os negócios e a produção que se disseminaram pelos mercados americanos. Além disso, os processos de produção além de expandir para mercados cada vez mais longínquos, também se verticalizaram, aumentando a integração dos mercados e a porosidade das fronteiras.

Katzenstein percebe que esse movimento no sentido da internacionalização e da integração dos mercados e da produção não eliminou completamente a continuidade nas práticas e nos padrões típicos do sistema de Estados Nacionais. Na realidade a cooperação e a força das instituições do velho Estado Nacional continuaram importantes em vários aspectos, mas sobretudo como elemento garantidor da ordem nacional e internacional. Singapura, China e Korea são casos bastante ilustrativos da importância desempenhada pelas instituições políticas e sociais domésticas para o sucesso econômico desses países e também para a manutenção da ordem e da estabilidade internacional.

³² PETER J. KATZENSTEIN, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Cornell University Press, 2005.



Alguns desenvolvimentos notáveis foram apontados por Katzenstein como elementos que retratam bem o processo de globalização. Um desses desenvolvimentos foi o que ficou conhecido como *spaghetti bowl*. O termo foi utilizado pela primeira vez por Jagdish Bhagwati que, ao tentar elaborar uma visão gráfica representando tratados comerciais entre países por meio de linhas ligando os países signatários, a quantidade de acordos bilaterais e inter-regionais revelou-se tão grande que, ao final, a figura resultou em um emaranhado de linhas formando uma verdadeira “tigela de spaghetti”.

Com efeito, a evolução da quantidade de acordos comerciais impressiona, conforme mostra o artigo de Bhagwati intitulado *The US Trade Policy: Infactuation with Free Trade Agreements* (1995):

1948 – 1994 = 124 AIRs foram notificados ao GATT
(em 46 anos)

1995 – 2000 = 130 AIRs foram notificados ao GATT
(em 5 anos)

Depois de 2002 = mais de 170 AIRs (o livro é de 2005
e os dados vão até 2004)

Também é notável a evolução das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs). Um recurso de arranjo institucional desenvolvido para fomentar a produção e o comércio onde, mais importante do que eventuais incentivos fiscais, tornou-se mecanismo importante para tornar mais “porosa” as fronteiras nacionais, isto é, permitia operar o comércio e a produção sem ter que contrariar as restrições presentes nas disposições estabelecidas pelo GATT e pelos governos que criavam mecanismos e cláusulas para proteger a produção nacional.

O recurso surgido na década de 1960, começou a se disseminar mais intensamente na década de 1970. No Brasil a primeira zona foi criada em 1967 (Zona Franca de Manaus). Em 1970 já existiam mais de 20 ZPEs em 10 países, em meados da década de 1980 eram 175 em 50 países e, em 2002 eram cerca de 3.000, destacando-se a China que congregava cerca de 30 milhões dos 37 milhões de trabalhadores registrados em ZPEs pelo mundo. Esses números são



importantes para ilustrar o dinamismo com que a China se envolveu com o processo de globalização.

Obviamente, a comunidade de estudiosos das relações internacionais, inclusive a brasileira, produziu muitas outras abordagens teóricas de valor inquestionável. Temas novos surgiram e se desenvolveram como as questões ambientais e de gênero mas, embora muito relevantes, sua relação com as preocupações do presente ensaio são mais indiretas.

Assim, as formulações teóricas aqui mencionadas são amostras dessa variedade de reflexões, e tem apenas o propósito de destacar alguns aspectos dessa trajetória do pensamento teórico na área, voltada para o entendimento da formação e da distribuição da riqueza no mundo.

Essa trajetória, ao mesmo tempo que reflete as mudanças paradigmáticas ocorridas nas relações internacionais, reflete também o fato de que as teorias gerais e abrangentes foram muito úteis quando o sistema de Estados Nacionais vivia seu apogeu.

No entanto, à medida que as forças políticas, econômicas e sociais incrementavam o grau de entropia do sistema de Estados Nacionais, as teorias também caminharam para a produção de abordagens teóricas mais pontuais e mais segmentadas, centradas não mais em torno de forças e fatores gerais como a busca do poder, mas em uma realidade cada vez mais fragmentada na qual, várias forças, por vezes até contraditórias, passaram a influenciar de forma crescente o comportamento e as iniciativas na esfera internacional.

11. Os efeitos exponenciais da integração econômica internacional

Pensadores como Morgenthau viam o mundo em termos de distribuição e uso de poder com foco na ação dos Estados que disputavam espaço na política internacional e, assim, deixavam o que chamavam de *low politics* a cargo do estudo especializado realizado por outras ciências como a economia, a sociologia e a administração pública e dos negócios. Outra corrente de base mais soci-



ológica, inspirada na tradição marxista, pensava na política internacional associada à produção e à distribuição de riqueza, mas como resultado do poder exercido pelas elites sobre as sociedades.

A abordagem que ficou conhecida como *teoria da dependência* era uma visão crítica ao capitalismo que inspirava as doutrinas econômicas e as políticas que sustentavam as políticas voltadas para o desenvolvimento da economia mundial. Em larga medida, era uma crítica ao capitalismo preponderante e transferia o conceito de luta de classes para a esfera internacional.

A abordagem liberal havia predominado desde que uma verdadeira economia global começou a se constituir de forma mais estruturada a partir da modernidade, que o historiador Paul Johnson considera ter se iniciado efetivamente a partir de 1815-1830.³³ Paul Johnson argumenta que, obviamente, muitos traços da modernidade eram visíveis muito antes, mas esse período foi quando o mundo eurocêntrico confirmou sua predominância e, pela primeira vez, experimentou um período de paz que se estendeu por um espaço de tempo de uma geração, permitindo que os benefícios da revolução científica e da revolução industrial fossem efetivamente explorados.

Desde então, o entendimento de que a integração internacional trazia vantagens tornou-se uma espécie de truísmo e a explicação dos fisiocratas e liberais de que a liberdade econômica substituíra a noção do comércio como “jogo-de-soma-zero” para um “jogo-de-resultado-variável”, onde todos podiam ganhar, era comprovada com dados que mostravam amplamente que, ao longo do século XIX, o comércio crescera consistentemente mais do que a produção mundial. O entendimento dos liberais era o de que todos poderiam ganhar participando das trocas comerciais internacionais, ainda que os ganhos não se distribuíssem igualmente entre as nações participantes.

³³ PAUL JOHNSON, *The Birth of the Modern. World Society 1815-1830*. Harper Collins Pub. N.Y. 1991.



Por longo tempo essas explicações foram suficientes, mas a globalização pôs a descoberto que a interação econômica internacional se estendeu para muitas outras esferas, notadamente para a financeira, a tecnológica e a de gestão de negócios. Embora muitas formulações teóricas tenham sido produzidas pela área das relações internacionais, como as já mencionadas anteriormente, parece oportuno chamar a atenção para essa dimensão crucial do avanço da globalização.

No comércio é possível registrar quantitativamente os ganhos por meio de saldos contabilizados. Instituições como a OMC e o Banco Mundial divulgam anualmente os dados do comércio internacional mostrando, entre outros dados, a proporção do comércio exterior para cada país. Por exemplo, em valores, um país como o Brasil cujas exportações representam 13% do PIB, se beneficia menos do comércio internacional do que a maioria dos países considerando que a média das exportações mundiais é de 29% do PIB mundial e considerando que os cálculos feitos por analistas mostram que cerca de 50 mil empregos são gerados para cada bilhão de dólares exportados.

Apesar de tudo, é difícil contabilizar os aspectos não quantitativos da integração internacional – possivelmente os mais importantes. Dados mostram que há décadas o comércio internacional de patentes e de licenças se concentra num grupo restrito de economias. Até a década de 1980 esse grupo era integrado basicamente pelos EUA, Canadá, Japão e a Europa industrializada. A partir da década de 1990 esse grupo se expandiu incluindo os Tigres Asiáticos e depois a China. Esse comércio retrata o dinamismo tecnológico, isto é, o dinamismo da economia em termos de inovação e de produtividade.

Países que permanecem à margem desses fluxos de inovação e dinamismo como o Brasil, apresentam baixos índices de produtividade. Segundo dados da OCDE e de outras agências que estudam a questão, o Brasil tem permanecido entre a 35^a. e a 40^a. posições no *ranking* internacional de produtividade.

Uma forma de ver a importância da integração à economia internacional é recorrendo a uma imagem da física, da dinâmica dos fluidos. Em primeiro lugar, pode-se beneficiar da força de inércia. A correnteza de um rio se encarrega de



fazer movimentar os corpos e aqueles que querem mover-se em direção diferente da correnteza, ou mesmo permanecer parados, precisam utilizar energia adicional. É certo que nem sempre se deve nadar ou navegar simplesmente acompanhando a correnteza mas, diante das consequências e dos esforços adicionais para não seguir a correnteza, deveria haver justificativas muito claras para não fazê-lo.

Retomando a metáfora da dinâmica dos fluidos, provavelmente mais importante do que seguir ou não seguir a correnteza, a globalização tem mostrado que fenômenos como a inovação tecnológica e o empreendedorismo, essenciais para o aumento da produtividade e da competitividade, dependem muito da sinergia gerada pela integração internacional, que forma verdadeiros turbilhões onde o dinamismo tecnológico e inovador é mais forte.

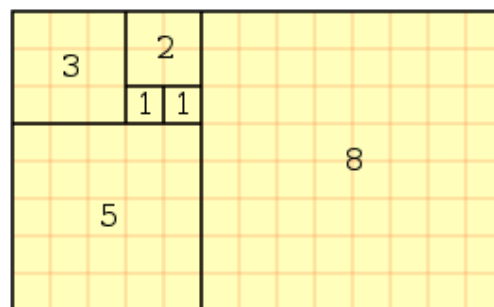
Um caso ilustrativo é o do conceito de CGV (cadeias globais de valor), que se desenvolveu baseado na formação de alianças empresariais e na integração de mercados. Com o avanço da integração internacional, especialmente a partir da década de 1980, a ideia de associar atividade produtiva e comercial com soberania territorial tornou-se uma noção ultrapassada.

Pode-se dizer que, com o avanço da integração internacional, os resultados em matéria de produtividade e de inovação passaram a aumentar de forma exponencial. Possivelmente, uma visão gráfica possa proporcionar um entendimento mais próximo da realidade desse processo de sinergia gerada pela integração internacional. O matemático Leonardo Fibonacci, intuitivamente, percebeu a utilidade da sequência numérica que iria inspirar biólogos e engenheiros muitos séculos depois para descrever a natureza.³⁴

³⁴ A Sequência de Fibonacci, é uma sequência de números inteiros, começando normalmente por 0 e 1, na qual, cada termo subsequente corresponde à soma dos dois anteriores (1, 1, 2, 3, 5, 8, 13 ...). A sequência recebeu o nome do matemático italiano Leonardo Fibonacci (1170-1250), que descreveu, no ano de 1202, o crescimento de uma população de coelhos, a partir desta sequência numérica.



Fig.1: Uma visão gráfica da sequência numérica de Fibonacci e algumas aplicações científicas



Com efeito, assim como a sequência numérica de Fibonacci serviu para explicar o processo de crescimento de uma população de coelhos, em 1202, também serviu para o biólogo D'Arcy Thompson explicar certas formações da natureza no início do século XX, e ajudou também a física e os engenheiros a explicar a turbulência gerada pela força de arrasto aerodinâmico de um avião e a formação de um redemoinho quando se abre um tampão de saída da água contida em um tanque.

Aparentemente o mesmo tipo de imagem pode ser feita em relação à integração econômica internacional que, puxada pela busca do crescimento econômico, potencializa a formação de um vórtice de inovação tecnológica, empreendedorismo e de aumento de produtividade.³⁵ Como já mencionado nas páginas anteriores, pode-se dizer que até a década de 1980 o vórtice de dinamismo

³⁵ Além de cientistas como D'Arcy Thompson, a Sequência de Fibonacci inspirou também artistas como M.C. Escher que era um observador arguto da natureza e um matemático intuitivo. (The Magic of M. C. Escher, The M. C. Escher Foundation. Thames & Hudson Ltd. London, 2000).

econômico internacional era composto pelos EUA, Canadá, Europa Industrial e Japão. A globalização ampliou esse grupo ao integrar os Tigres Asiáticos e a China.

12. Uma conclusão: o Brasil, um país à margem da economia globalizada

Nos anos recentes, um dos casos mais emblemáticos citado na literatura corrente é o caso da grande transformação da China. De país fechado e, em certa medida, até hostil ao Ocidente, a partir de Deng Xiaoping, a China resolveu integrar-se à economia mundial, deixando de lado suas considerações ideológicas e, pragmaticamente, reorientando sua economia para integrar-se aos fluxos internacionais de comércio e de investimentos.

A frase atribuída a Deng Xiaoping, bem ao gosto da sabedoria popular, explicava esse pragmatismo que teria orientado as transformações que fizeram da China a segunda potência econômica do globo: *"Não importa se o gato é branco ou pardo, desde que apanhe os ratos."*

Assim, a grande mudança ocorrida na China foi o abandono da ideologia marxista, substituindo-a pelo entendimento de que se afigura mais lógico e mais sensato para as nações levar em conta as lógicas que orientam o meio internacional do que eventuais ideologias restritivas à liberdade (sobretudo econômica), mesmo sendo uma grande potência.

Na história recente é possível observar que alguns países, por diferentes razões, escolheram permanecer à margem dos desenvolvimentos em curso no meio internacional. Em alguns casos como Cuba e Coreia do Norte, essas escolhas foram mais claras em suas razões e mais radicais em seus resultados. Em outros casos, entre os quais o do Brasil, as razões foram menos claras e atribuídas a políticas equivocadas e, muito frequentemente, a condições internacionais adversas.

No entanto, no caso do Brasil, o mau desempenho não pode ser atribuído a eventuais condições internacionais adversas, já que, como mostra o quadro a seguir, o desempenho da economia brasileira revela-se em descompasso não



apenas em relação ao mundo como um todo, mas até mesmo em relação a países cujas economias ainda vivenciam padrões de industrialização e de desenvolvimento medianos como é o caso da América Latina.

**Tabela 1: Crescimento econômico, países e grupos de países selecionados
2010-2016 (%)**

País/região	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Média
Brasil	7,5	3,9	1,9	3,0	0,1	-3,8	-3,3	1,3
Argentina	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,5	-1,8	2,2
Chile	5,7	5,8	5,5	4,0	1,8	2,3	1,7	3,8
Colombia	4,0	6,6	4,0	4,9	4,4	3,1	2,2	4,2
México	5,1	4,0	4,0	1,4	2,2	2,5	2,1	3,1
Peru	8,5	6,5	6,0	5,8	2,4	3,3	3,7	5,2
Venezuela	-1,5	4,2	5,6	1,3	-3,9	-6,2	-10,0	-1,5
América Latina	6,1	4,6	3,0	2,0	1,0	0,0	-0,6	2,3
Ásia emergente	9,6	7,9	7,0	7,0	6,8	6,6	6,5	7,3
G-7	2,9	1,6	1,4	1,3	1,7	1,9	1,4	1,8
Mundo	5,4	4,2	3,5	3,3	3,4	3,2	3,1	3,7

FONTE: *International Monetary Fund*.

Além das taxas de crescimento econômico, outro conjunto de dados que parece ser bastante revelador do descompasso do Brasil em relação às tendências mundiais, são os níveis de investimento agregado que, por décadas, vêm sendo mantidos em níveis notavelmente em desacordo com os padrões internacionais. Esses investimentos, apresentados como proporção do PIB, referem-se ao volume total (público e privado) que a sociedade investe não apenas em novos empreendimentos, mas também na expansão e na manutenção da infraestrutura econômica e social (sistemas de transporte, hospitais, escolas, energia, etc.).



Quadro 1: Formação Bruta de Capital

(Taxas de investimento como proporção do PIB)

	BRASIL	MUNDO	CHINA	FRANÇA	CHILE
2000	16,8	24,3	34,4	22,5	22,1
2002	16,4	23,2	37,0	21,3	22,3
2004	16,1	24,5	42,8	21,9	19,8
2006	16,4	25,3	40,9	23,2	20,8
2008	19,1	25,5	43,2	24,1	23,5
2010	19,5	24,2	47,6	21,9	26,8
2012	18,1	24,3	47,2	22,6	23,1
2016	16,4	23,8	44,2	22,7	26,5

FONTE: OCDE National Accounts Data Files.

Como se pode observar na tabela acima, os níveis de investimento agregado brasileiro são, consistentemente, baixos não apenas quando comparados com a média mundial; mas são mais baixos até do que os de sociedades consolidadas como a França, que é uma “sociedade pronta”, isto é, não tem parcelas significativas da população fora dos padrões de consumo e fora dos sistemas de saúde, de educação, de saneamento e de transporte público. Quando comparados com uma economia como a chinesa, que tem apresentado elevadas taxas de crescimento econômico, a diferença se torna simplesmente escandalosa.

Diante desse cenário, duas conclusões se apresentam inevitáveis. A primeira é que os responsáveis pela condução da política e da economia no Brasil, independentemente da filiação partidária, decidiram não levar em conta os padrões internacionais visíveis nas teorias que retratam as tendências e oscilações no ambiente internacional apresentadas de forma resumida neste ensaio.

A segunda, que decorre da primeira, é inevitável a curiosidade de especular sobre as razões que têm levado os governos brasileiros a, sistematicamente, ignorar o meio internacional como elemento condicionante das possibilidades de desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Na realidade, vários analistas tentaram chamar a atenção, sem sucesso, para a necessidade de o Brasil levar em conta os desenvolvimentos em curso



na ordem internacional. Uma das iniciativas notáveis foi conduzida por Amaury Porto de Oliveira que, na condição de Embaixador do Brasil em Singapura no período 1987-1990, publicou uma série de boletins intitulados “*Cartas de Singapura*”.³⁶

Nesses boletins, dirigidos a autoridades e ao meio acadêmico brasileiro, Porto de Oliveira chamava a atenção para os desenvolvimentos em curso naquela parte da Ásia, onde os chamados “Tigres Asiáticos” avançavam rapidamente na modernização tecnológica, mantendo elevadas taxas de crescimento econômico.

A publicação teve poucos efeitos no Brasil, inclusive no meio acadêmico que, à época, dava mais atenção à produção de críticas ao que era chamada de “onda neoliberal”. Na realidade, o que ficou conhecido como “Consenso de Washington” incorporava, em grande medida, a experiência de administração econômica e de promoção do desenvolvimento dos “Tigres Asiáticos”.

Até hoje, em países como o Brasil, o “Consenso de Washington”, que era apenas uma série de recomendações sobre política econômica com vistas à integração nos fluxos internacionais de comércio e das finanças, continua sendo objeto de críticas e de debates no meio acadêmico brasileiro. Na Ásia o “Consenso de Washington” teve muito pouca repercussão e hoje raramente algum analista sequer se lembra desse documento.

Outro fato revelador da sistemática resistência brasileira à integração à economia mundial era o entendimento manifestado por autoridades em várias ocasiões no início da década de 1990, quando o MERCOSUL era ainda uma iniciativa nascente. Em seminários e debates públicos, esse arranjo era referido por autoridades e por acadêmicos como instrumento da política externa para defender o País da globalização, que era entendida como um conceito neoliberal a ser combatido.

³⁶ HENRIQUE A. OLIVEIRA & GILMAR MASIERO. Estudos Asiáticos no Brasil: Contexto e Desafios. Revista Brasileira de Política Internacional, 48(2) 5-28 (2005) p. 15.



Em termos da questão proposta no início deste ensaio, isto é, de saber por que uma nação como o Brasil, que reúne condições e recursos invejáveis, vem apresentando desempenho econômico tão baixo, tão aquém de seu potencial, é possível dizer que a questão comporta muitas respostas e uma dessas respostas é o fato de que, por escolha própria, o Brasil tem permanecido à margem da ordem econômica internacional.

De certa forma, se forem levados em conta as manifestações de autoridades e de analistas que apoiam essa postura, o Brasil pode parecer uma nação presunçosa que, diferente do pragmatismo chinês, julga que o meio internacional é que deve se amoldar ao Brasil e aos seus interesses.

Em outras palavras, mais uma vez tomando-se emprestado da termodinâmica o conceito de entropia, pode-se dizer que, metaforicamente, ao longo do tempo, o Brasil tem apostado na hipótese de que o meio internacional deveria ser moldado pelo Brasil da mesma forma que um cubo de gelo em um balde d'água deveria congelar todo o balde.

Como essa hipótese soa bem pouco plausível, talvez fosse mais razoável buscar na sociologia política alguma outra ordem de explicação. Nenhuma nação se dissolve totalmente no meio internacional, como um cubo de gelo em um copo de whisky, mas mantém-se como unidades perfeitamente distintas, preservando os traços essenciais de sua cultura e dos elementos que formam a sua nacionalidade.

O que muda – ou se adapta e sofre os efeitos da entropia – são os elementos que movem as atividades econômicas e, mesmo nesse aspecto, algumas atividades econômicas fortemente ligadas com a cultura e com a nacionalidade tendem a preservar seus padrões tradicionais.

Em muitos países da Europa, ao lado de setores de forte dinamismo tecnológico, convivem indústrias tradicionais ligadas às antigas tradições nacionais e há muito pouca probabilidade de que nações como o Japão, a China ou a Europa industrializada abram mão de muitos padrões que caracterizam suas instituições, seus costumes e suas visões sobre a ordem política e social.



Assim, as grandes transformações decorrentes da integração internacional ocorrem nos setores da economia onde a inovação, o dinamismo tecnológico e a competitividade são essenciais para os negócios, isto é, onde o sucesso depende diretamente do avanço do conhecimento e da eficiência e não de privilégios e de subsídios concedidos discricionariamente a empresários e a sindicatos que destoam completamente dos padrões internacionais.

13. Referências

- BULL, H. N. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (1977).
- CHENERY, H. & STROUT, A. *Foreign assistance and economic development*. American Economic Review, 1966.
- D'ARCY W. THOMPSON, *On Growth and Form*. Cambridge University Press, 1917.
- DRUCKER, P. *Una Economía Mundial Cambiada*, in P. F. Drucker, *Las Fronteras de la Administración*, Ed. Sudamericana, B. Aires, 1986.
- ESCHER FOUNDATION, *The Magic of M. C. Escher*. The M. C. Escher Foundation. Thames & Hudson Ltd. London, 2000.
- FRIEDMAN, T. L. *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization*. Farrar Straus & Giroux, N. York, 1999.
- FUKUYAMA, F. *O Fim da História and the Last Man*, Hamish Hamilton, London, 1992.
- GILPIN, R. *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, 1987.
- JOHNSON, P. *The Birth of the Modern. World Society 1815-1830*. Harper Collins Pub. N.Y. 1991.
- KATZENSTEIN, P. J. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Cornell University Press, 2005.
- KENNEDY, P. *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflicts from 1500 to 2000*. Random House, 1988.
- KRASNER, S. D. (Ed.), *International Regimes*. Cornell University Press, 1982.
- MANDEVILLE, B. *The Fable of the Bees: or Private Vices, Public Benefits*, Clarendon Press, Oxford, 1924.



MODELSKI, G. *Evolutionary Paradigm for Global Politics*. International Studies Quarterly. Vol. 40(3), September 1996, pp.321-342.

MORGENTHAU, H. J. *Scientific Man vs. Power Politics*. University of Chicago Press, 1946.

_____. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, N. Y. 1948.

MUNDELL, R. *The Theory of Optimum Currency Areas*". American Economic Review. Vol. 51, 657-665. 1961.

MURPHY, K. M., SHLEIFER, A. & VISHNY, R. W. *Industrialization and the Big Push* de NBER Working Paper No. 2708 (Sept. 1988).

NIEBUHR, R. *The Irony of American History*. Scribner Book Co. 1952.

OLIVEIRA, H. A. & MASIERO, G. *Estudos Asiáticos no Brasil: Contexto e Desafios*. Revista Brasileira de Política Internacional, 48(2) 5-28 (2005).

OLSON, M. *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University Press, 1982.

POPPER, K. *The Logic of Scientific Discovery*. Hutchinson & Co. 1959.

ROSECRANCE, R. *Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. Basic Books, 1987.

ROSENSTEIN-RODAN, P. *Notes on the Theory of the Big Push*, in Ellis, editor, *Economic Development for Latin America* (1961).

ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, 1960.

ROUSSEAU, J.-J. *Rousseau e as Relações Internacionais*. IPRI/Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.

SCHULTZ, T. W. *Investment in human capital*. The American economic review (1961): 1-17.

SILVEIRA, A. M. *Filosofia e Política Econômica: O Brasil do Autoritarismo*. PNPE/IPEA, R. de Janeiro, 1992.

SNOW, C. P., *The Two Cultures and the Scientific Revolution*. Cambridge University Press, 1959.

STRANGE, S. *Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis* (in S. D. KRASNER (Ed.), *International Regimes*. Cornell Univ. Press, 1982. pp. 337-354)



TRIFFIN, R. *Gold and the Dollar Crisis: The future of convertibility*, Yale University Press, 1960.

