



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v.6 n.3
2018



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Ana Rachel Simões Fortes
Fabiana Freitas Sander
Letícia Maria Antunes do Carmo
Marina D'Lara Siqueira Santos
Matheus de Abreu Costa Souza
Pedro Diniz Rocha
Pedro Zucheratto Castro
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)
Andrés Malamud (ICS- Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (UNB)
Atilio Borón (UBA-CONICET)
Carlos Escudé (CONICET-UCEMA)
Carlos Milani (IESP-UERJ)
Carlos S. Arturi (UFRGS)
Gladys Lechini (UNR-CONICET)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (PUC-Rio)
José Flávio Sombra Saraiva (UNB)
José Luis León-Manríquez (UAM-X)
Letícia Pinheiro (IESP-UERJ)
Luis Fernando Ayerbe (UNESP)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Maria Regina Soares de Lima (IESP/UERJ)
Matt Ferchen (Tsinghua University)
Miriam Gomes Saraiva (UERJ)
Monica Hirst (Universidad Di Tella-Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (PUC-Rio)
Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS)
Rafael Villa (USP)
R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (UNICAMP)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Sean Burges (Australian National University)
Shiguenoli Myamoto (UNICAMP-São Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (UNESP)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe do Departamento: Rodrigo Corrêa Teixeira

Investimento externo chinês na América Latina e no Sudeste Asiático: uma análise de escopo, valores e setores-alvo

China's foreign direct investment in Latin America and the Southeast Asia: an analysis of scope, values and target sectors

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p5](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p5)

Bernardo Salgado Rodrigues¹
Bruno Hendler²

Recebido em: 05 de outubro de 2017
Aprovado em: 21 de fevereiro de 2018

RESUMO

O artigo tem como objetivo realizar uma análise quantitativa e qualitativa dos fluxos de investimento externo direto (IED) da China em países da América do Sul e do Sudeste (SE) Asiático. A hipótese do trabalho é que os fluxos de IED correspondem a uma lógica de Estado que não obedece, necessariamente, ao imperativo de lucros de curto prazo, uma vez que parte significativa do capital tem origem em fundos e empresas controlados por agentes do governo chinês, e as principais atividades de destino estão ligadas a setores tidos como estratégicos para desenvolvimento e segurança da China no longo prazo. O método da pesquisa está dividido em três partes: levantamento quantitativo dos valores e natureza (pública ou privada) dos fluxos de IED da China em países da AL e SE Asiático; exame quantitativo das principais atividades econômicas ligadas a esses IED's; e cruzamento de dados entre valores, natureza e atividade econômica para propor uma análise qualitativa da relevância dos referidos investimentos para a lógica de Estado da China. Por fim, busca-se refletir sobre as diferenças e semelhanças do perfil de investimento chinês na AL e no SE Asiático, de forma a contribuir para o debate acerca dos impactos da ascensão chinesa nos países em desenvolvimento.

Palavras-chave: investimento externo direto chinês; América Latina; Sudeste Asiático.

ABSTRACT

The article aims to conduct a quantitative and qualitative analysis of the flows of foreign direct investment of China in South American and Southeast Asian countries. The working hypothesis is that FDI flows correspond to a State logic that does not necessarily obey the imperative of short-term profits, since a significant part of the capital comes from funds and companies controlled by agents of the Chinese government, and the main target activities are linked to sectors regarded as strategic for China's long-term development and security. The research method is divided into three parts: quantitative survey of the

1. Doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ-PEPI. Mestre em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ-PEPI. Bolsista CAPES. Rio de Janeiro/Brasil.
ORCID: [0000-0002-6439-8359](https://orcid.org/0000-0002-6439-8359)

2. Doutorando PEPI-UFRJ. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista CAPES. Rio de Janeiro/Brasil.
ORCID: [0000-0003-0896-611X](https://orcid.org/0000-0003-0896-611X)

values and nature (public or private) of China's FDI flows in Latin American and Southeast Asian countries; quantitative examination of the main economic activities related to these FDIs; and cross-data between values, nature and economic activity to propose a qualitative analysis of the relevance of such investments to China's State logic. Finally, the aim is to reflect on the differences and similarities of the Chinese investment profile in Latin America and the Southeast Asia in order to contribute to the debate about the impacts of the Chinese rise in developing countries.

Key words: Chinese foreign direct investment; Latin America; Southeast Asia

Introdução

No início do século XXI, a América do Sul e o Sudeste Asiático aparecem como duas zonas geopolíticas de grande relevância para o desenvolvimento chinês em sua estratégia de abertura e maior influência no mundo. Nesta perspectiva, o Investimento Externo Direto (IED) se apresenta como um fator de análise da influência chinesa em determinados setores econômicos e na sua estrutura de poder.

Diante disso, o artigo tem como objetivo realizar uma análise quantitativa e qualitativa dos fluxos de investimento externo direto da China em países da América do Sul e do Sudeste Asiático. A hipótese do trabalho é que os fluxos de IED correspondem a uma lógica de Estado que não obedece, necessariamente, ao imperativo de lucros de curto prazo, uma vez que parte significativa do capital tem origem em fundos e empresas controlados por agentes do governo chinês, e as principais atividades de destino estão ligadas a setores tidos como estratégicos para o desenvolvimento e a segurança da China no longo prazo.

O trabalho divide-se em três partes: a definição de IED e a participação da China no mundo nos últimos anos; a crescente presença chinesa nas duas regiões em questão através do levantamento e exame quantitativo dos valores e natureza (pública ou privada) e principais atividades econômicas dos seus fluxos; e cruzamento de dados entre valores, natureza e atividade econômica para propor uma análise qualitativa da relevância dos referidos investimentos para a lógica de Estado da China. Por fim, busca-se refletir sobre as diferenças e semelhanças do perfil de investimento chinês na AL e no SE Asiático, de forma a contribuir para o debate acerca dos impactos da ascensão chinesa nos países em desenvolvimento.

China e a internacionalização de capitais

A definição clássica de investimento externo direto segundo a OCDE (p. 17) é: investimento feito por um ator residente em um país A (investidor direto) com o objetivo de estabelecer um "interesse duradouro" em uma empresa fixada em um país B. A motivação desse interesse duradouro em criar uma "relação estratégica de longo prazo" é garantir um grau de influência na gerência da empresa no país B, expresso pelo controle de pelo menos 10% do poder de voto nos processos de tomada de decisão.

Já Krugman e Obstfeld (1999, p. 172) entendem investimento estrangeiro direto como os fluxos internacionais de capitais pelos quais

uma empresa em um país cria ou expande uma filial em outro. A característica distintiva do investimento estrangeiro direto é que ele envolve não só uma transferência de recursos, mas também a aquisição do controle. Isto é, a filial não tem apenas a obrigação financeira com a empresa matriz; ela é parte da mesma estrutura organizacional (KRUGMAN; OBSTFELD, 1999, p.172).

O investimento de capital estrangeiro pode ser direto, quando aplicado na criação de novas empresas ou na participação acionária em empresas já existentes; e indireto, quando assume a forma de empréstimos e financiamentos a longo prazo. A expectativa de lucros dos investimentos diretos privados no exterior decorre de fatores como: 1) maiores facilidades fiscais e/ou legislativas do que se conseguiria no próprio país; 2) expectativa de variações cambiais favoráveis 3) ou por temor a mudanças políticas ou fiscais no país de origem. O investimento governamental, por sua vez, é realizado geralmente por razões políticas, diplomáticas ou militares, independentemente de possíveis rendimentos econômicos, mas pode ter a função de equilibrar, em longo prazo, o balanço de pagamentos do país de origem. Para o país receptor, o investimento estrangeiro pode ser um meio de estimular o crescimento econômico quando o nível de poupança interna for insuficiente para atender às necessidades potenciais de investimento, embora isso geralmente acentue o grau de dependência econômica e política do país anfitrião em relação aos países exportadores de capital. (SANDRONI, 2008, p.436-437).

Assim, uma literatura ortodoxa/neoclássica aponta quatro grandes motivações para que uma empresa decida investir no exterior: i) acesso a mercados; ii) redução de custos de produção, geralmente ligados ao barateamento de mão de obra ou de facilidades oferecidas pelo país hospedeiro; iii) acesso a recursos naturais; e iv) acesso a tecnologia e conhecimento técnico (YAO, p. 12-14). Porém, essa concepção se baseia em estudos empíricos sobre a atuação das empresas multinacionais privadas de países desenvolvidos (PD's), carecendo uma explicação mais realista referente a atuação das SOE's³ chinesas. Isto é, o OFDI⁴ chinês leva em conta, mas não se limita, a esses quatro elementos e, dado o caráter público dessas empresas, argumentamos que parte significativa dos investimentos é motivada por uma lógica estatal que atende a objetivos políticos e estratégicos.

Essa visão heterodoxa é compartilhada por Chesnais (1996). Na sua visão, a análise do IED passa a ser significativa quando se consideram as dimensões qualitativas do IED, destacadas a partir de uma lógica intertemporal que não se reduz a uma transação pontual, de liquidez imediata. Assim, “implica transferências de direitos patrimoniais e, portanto, de poder econômico” (CHESNAIS, 1996, p. 54), que abrange um “componente estratégico evidente na decisão de investimento da companhia” (CHESNAIS, 1996, p.55).

Logo, a “exportação de valor destinado a produzir mais-valia no exterior” (CHESNAIS, 1996, p.50), o que se compreende por IED na atualidade, remete:

(...) a ideia de penetração, seja para depois esvaziar os concorrentes locais, seja para ‘sugar’ as tecnologias locais, faz parte desse aspecto ‘estratégico’ do inves-

3. Em inglês, sigla para *state owned enterprises*.

4. Em inglês, sigla para *outward foreign direct investment*.

timento direto e, geralmente, está inserido num processo complexo de tentar antecipar as ações e reações dos concorrentes. [...] Esse termos remete à existência, no contexto de estruturas de oferta concentradas, de mecanismos de apropriação e de centralização, pelas companhias mais fortes, de ativo ou riquezas produzidos por agentes econômicos. (CHESNAIS, 1996, p.55)

No século XXI, a China se propõe a ser um dos grandes *players* internacionais buscando projetar poder e gerar riqueza e o IED é parte constitutiva deste processo, tendo no Estado chinês seu principal indutor. Para Fiori (2007, p.32-33),

Não há a possibilidade de que algum desses Estados nacionais se transforme em uma nova potência sem dispor de uma economia dinâmica e de um projeto político-econômico expansivo. E fica cada vez mais difícil que algum capital individual ou bloco de capitais nacionais, públicos ou privados, se expanda para fora de suas fronteiras nacionais sem contar com o apoio ativo dos seus Estados, o que só ocorrerá quando esses Estados também tiverem projetos “extraterritoriais”.

Segundo Fiori (2014, p.31-32), há atualmente uma quarta explosão expansiva no sistema internacional, em que a China se apresenta como o Estado que busca ampliar suas fronteiras globais, buscando novos espaços e territórios de expansão. O seu próprio:

(...) desenvolvimento econômico obedece a estratégias e seguiu caminhos que foram desenhados em resposta a grandes desafios sistêmicos, de natureza geopolítica. Independente de quais fossem as coalizões de interesse, de classe ou de governo, em todos esses países em algum momento formou-se um bloco de poder que respondeu da mesma forma a esses desafios externos, por meio de estratégias e de políticas de fortalecimento econômico sustentadas por longos períodos. (FIORI, 2014, p.37-38)

No caso da China, a partir da abertura econômica em 1978, o país tornou-se um grande receptor de fluxos de IED (IFDI)⁵, oriundos principalmente da diáspora chinesa na Ásia e de PD's. Esse fenômeno, combinado a outros fatores domésticos e externos, trouxe crescimento econômico e desenvolvimento social, mas também acentuou contradições internas que culminaram na gradual transição (a partir dos anos 2000) de um modelo voltado para as exportações aos mercados centrais para outro com comércio e investimentos mais direcionados aos mercados domésticos e de países em desenvolvimento (PED's). Nesse contexto, a internacionalização de empresas chinesas ganhou a atenção de intelectuais, políticos e empresários do mundo desenvolvido e em desenvolvimento nas últimas décadas.

A contribuição de IED para a inserção chinesa nas cadeias globais de valor (IFDI) é abordada amplamente pela literatura especializada desde os anos 1970. Porém, estudos no sentido oposto, que versam sobre a internacionalização de capitais chineses ganharam força apenas nas últimas duas décadas, diante do crescimento do número de projetos e dos valores envolvidos. Para compreender este fenômeno, cabe-nos uma breve retrospectiva histórica.

A política do governo chinês para a internacionalização de capitais (OFDI) pode ser dividida em três períodos. O primeiro, iniciado em 1979 com a formulação de quinze diretrizes de modernização econômica pelo Conselho de Estado, perdurou ao longo da década de 1980 (PEI; ZHENG,

5. Em inglês, sigla para *inward foreign direct investment*.

2015, p. 2). Apenas empresas estatais (SOE's) eram autorizadas a investir no exterior e seus projetos, regulados pelo próprio governo, eram em sua maioria voltados para a facilitação das exportações com a abertura de escritórios no exterior e para os setores de agricultura, mineração e manufaturas (Ibidem).

Foi apenas na segunda fase, iniciada em 1992 com a viagem de Deng Xiaoping para o sul da China, que o governo promoveu reformas jurídicas que facilitariam o registro e a administração de OFDI. Apesar da preponderância das SOE's, empresas privadas e cooperativas também entraram no jogo e diversificaram o perfil e o destino do IED chinês: serviços, saúde, imóveis, seguros e turismo entraram na pauta, além de agricultura, mineração e manufaturas. Assim, o crescimento do número de projetos e dos valores envolvidos nos anos 1990 deveu-se às mudanças domésticas propiciadas pelo crescimento econômico e pela competitividade e *know-how* de algumas empresas, mas também ao contexto internacional favorável com o avanço da globalização (PEI; ZHENG, 2015, p. 7-8).

O terceiro período iniciou-se no começo dos anos 2000 com a efetivação do plano “*going global*” do governo chinês, que passaria a apoiar a internacionalização de empresas públicas e privadas, embora a predominância das SOE's continuasse evidente. O principal mecanismo tornou-se a concessão de crédito, com juros abaixo do praticado no mercado, por bancos estatais como o *Export-Import Bank of China (China EximBank)* (Idem, p. 9). Ademais, a alta taxa de poupança da China e a estrutura corporativa vinculada ao governo combinaram-se ao mercado de capitais distorcido para sustentar o OFDI chinês. Dada a altíssima competitividade do mercado interno, explorado por empresas nacionais e estrangeiras, e o próprio salto de competitividade das firmas chinesas, o OFDI do país deu novo salto nos anos 2000. Assim, as empresas chinesas passaram a investir pesadamente em PD's e PED's mundo afora em busca de mais controle sobre as cadeias de valor e mais acesso a tecnologias, mercados e recursos.

Desta forma, a política externa chinesa passou a conferir alta prioridade ao endosso pragmático das reformas; com diretrizes focadas primordialmente em assegurar condições da segurança e estabilidade para o desenvolvimento (SHI, 2008; SUTTER, 2012; LAI e KANG, 2012; ZHANG, 2012)⁶. Mesmo seus objetivos de segurança nacional se viram cada vez mais permeados por motivação de uma natureza fundamentalmente econômica: forjar um “ambiente internacional pacífico” que suporte ou não coloque empecilhos ao progresso material. Assim, a diretriz chinesa de política externa no novo cenário mundial passou a ser enquadrada como o de “ação dentro da não-ação” (*jingzhongyoudong*), capturando o princípio de aguardar o *timing* correto para só então completar um objetivo último em alguma extensão pretendida; nesta lógica, o próprio direcionamento de IED em determinadas localidades geográficas atende aos princípios de desenvolvimento e da política externa chinesa no sistema internacional.

A tabela abaixo apresenta os dados de IED chinês em valores e número de empresas, de 1979 a 2010:

6. Algo justificável em face de sua estratégia de ampliação de exportações objetivando *marketshare*, e também o ímpeto, mais latente apenas na década de 1990, de angariar fluxos de investimento externo direto (IED).

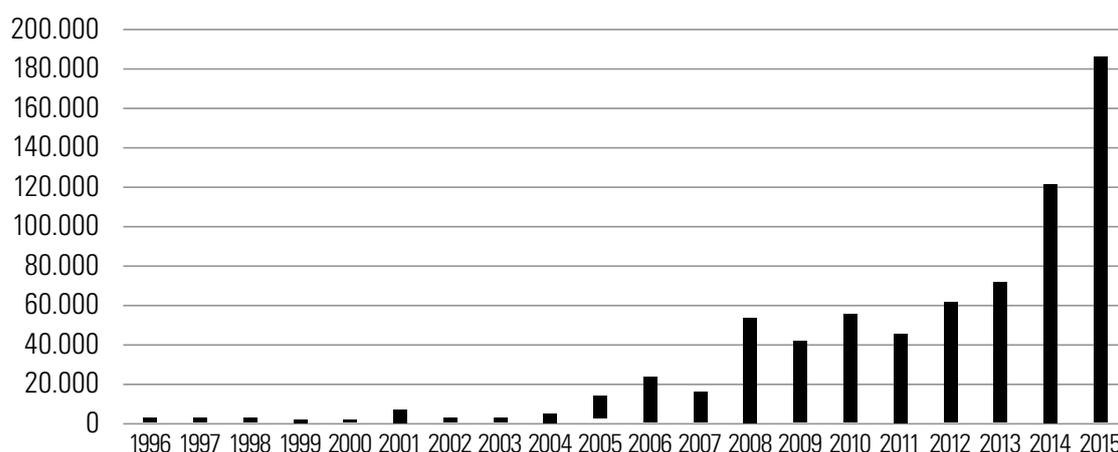
Tabela 1 - Dados de IED chinês (1979-2010)

Ano	# empresas	IED de empresas chinesas (US\$Bi)
1979	4	0,53
1980	17	31
1983	66	46
1986	221	230
1989	645	951
1992	1363	1,59
1995	1882	1,85
1998	2396	2,58
2001	3091	4,43
2004	5163	44,8
2007	+ de 10000	117,91
2010	+ de 16000	317,21

Fonte: PEI; ZHENG, 2015, p. 5-12.

Em termos proporcionais, o fluxo de investimentos chineses no mundo passa a ser considerável somente a partir de 2008, quando o regime de acumulação da China inicia uma série de transformações estruturais que persistem até hoje e são motivados por fatores externos, como a queda na demanda de PD's, e domésticos, como o salto qualitativo do país nas cadeias globais de valor (CINTRA; PINTO, 2017).

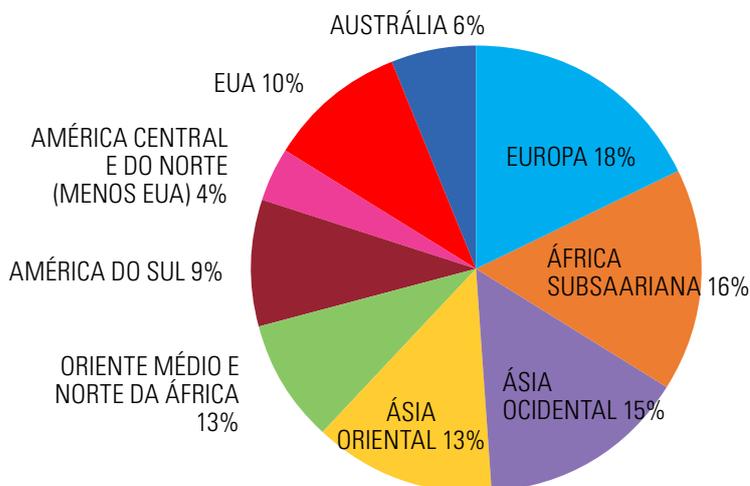
Gráfico 1 - Evolução do Investimento Externo Direto (IED) da China em outros países, 1996-2015 (em US\$ bilhões)



Fonte: The Organisation for Economic Co-operation and Development (2015).

O gráfico abaixo é um retrato geral do OFDI chinês por região. Dele, nota-se uma distribuição relativamente equilibrada entre PED's e PD's ao longo dos últimos doze anos. Porém, se posto numa perspectiva histórica, os PED's apresentam uma tendência crescente, com destaque para África, Ásia Oriental e América do Sul.

Gráfico 2 - Distribuição do IED chinês por região (acumulado 2005-2017, em %)



Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2017.

Diante disso, nossa tarefa é compreender as motivações dos investimentos das empresas chinesas em duas regiões de grande relevância para o país: Sudeste Asiático e América do Sul.⁷

A expansão quantitativa do IED chinês no Sudeste Asiático e na América do Sul

Sudeste Asiático

Encravado entre o Subcontinente Indiano, o Nordeste Asiático e a Oceania, localizado entre as principais rotas navais do Pacífico e do Índico e berço de um dos principais blocos econômicos da atualidade, o SE Asiático é um dos principais palcos das disputas por poder e riqueza no século XXI. Juntos, os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) respondem por um PIB de US\$ 2,55 trilhões em 2016, segundo a ASEANstats, e têm de lidar com os benefícios e os custos da proximidade com a China – um mercado consumidor em expansão (principalmente de *commodities* e de produtos industriais de baixo valor agregado), mas também um concorrente de empresas nativas que buscam saltos na cadeia produtiva.

Na esfera geopolítica, o SE Asiático é, também, uma região extremamente dinâmica, pois a ausência de dilemas nucleares faz com que as esferas convencionais de poder militar e de diplomacia tenham margens ainda maiores de atuação e transformação. Por outro lado, a ausência de Estados nucleares significa maior vulnerabilidade às pressões sistêmicas das grandes potências – fosse na Guerra Fria entre URSS e EUA, ou no pós-Guerra Fria entre China e EUA.

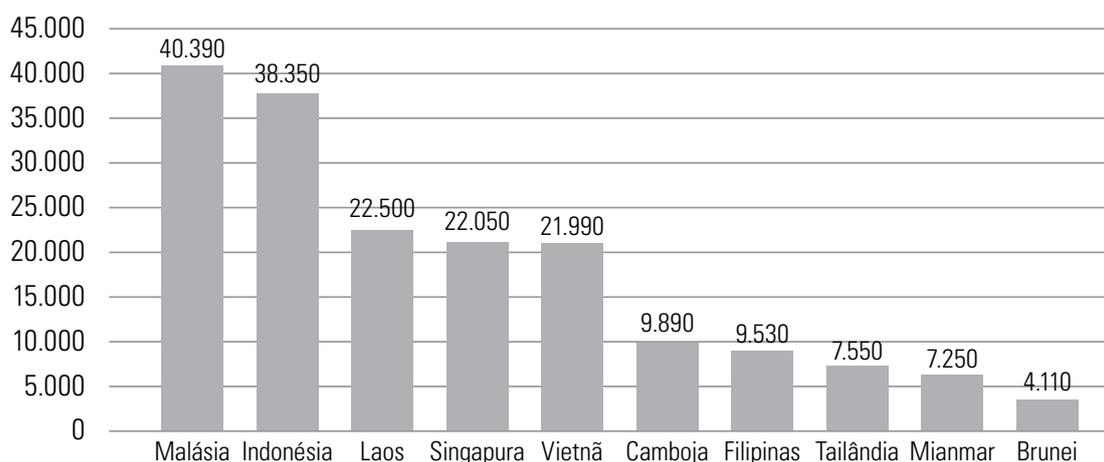
A interação da China com os países da região passou por três ciclos recentes (HENDLER; NOGUEIRA, 2016). O primeiro, de 1989 a 1997, foi

7. Compreendemos que os dados sobre IED são problemáticos, sendo necessário uma revisão sobre os limites desses dados inclusive no caso chinês. Por exemplo, parte do IED chinês que vai para a Ásia camufla o fato de que parte considerável das empresas utiliza Hong Kong ou Singapura como praça financeira intermediária, não sendo esse o destino final do investimento. Já a América Latina reflete a distorção dos paraísos fiscais, por exemplo.

marcado pela normalização das relações bilaterais e a gradual redução da projeção dos EUA que, na ausência da URSS, passou a buscar o isolamento de Pequim com base na ameaça remanescente do comunismo e nas violações dos Direitos Humanos em Tiananmen. O segundo, de 1997 a 2008, caracterizou-se pela ofensiva multilateral chinesa, aderindo a normas e organizações regionais para reduzir a percepção de ameaça de sua “ascensão pacífica” e, acima de tudo, pelos empréstimos a juros baixos e valorização do *renminbi* como formas de resgate às economias do SE Asiático atingidas pela crise financeira de 1997. É também nesse momento que a China se consolida como o duplo pólo na economia mundial (MEDEIROS, 2008, p. 256; 2006), com altíssimos déficits comerciais com o Sul Global (inclusive com o SE Asiático) e superávits comerciais ainda maiores com os países desenvolvidos. Por fim, a atuação chinesa tornou-se ainda mais notória diante da diminuição da presença dos EUA na região, dado o foco na Guerra ao Terror, que deslocou parte significativa das atenções para o Oriente Médio.

Por fim, o terceiro ciclo, ainda em andamento após 2008, tem sido marcado pelo aprofundamento dos laços econômicos entre China e SE Asiático, não apenas comerciais, mas também de investimentos. Se, por um lado, a ASEAN passou de superavitária para deficitária no comércio com a China, por outro, tornou-se um dos principais alvos de IED chinês desde meados da década passada. Diante disso, buscamos compreender se esses investimentos correspondem às quatro motivações clássicas de IED consagradas pela literatura, ou se o elemento político/estratégico é determinante para a execução dos projetos.

Gráfico 3 - IED chinês no SE Asiático (acumulado 2005-2017)
Em US\$ Milhões

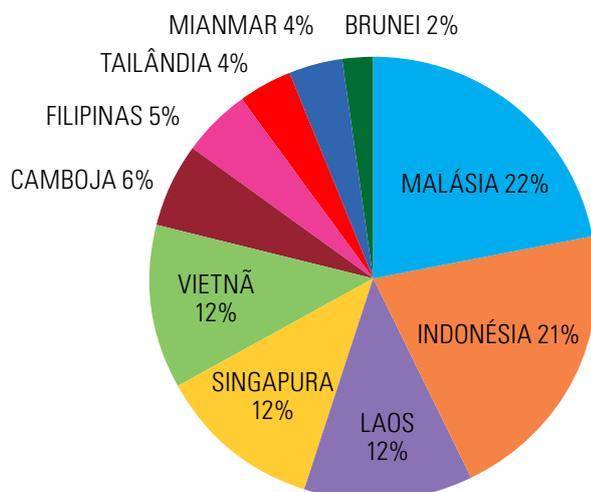


Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2017 .

Conforme o gráfico acima, Malásia e Indonésia foram os principais receptores de IED chinês no SE Asiático entre 2005 e 2017⁸, seguidos por Laos, Singapura e Vietnã. O gráfico abaixo apresenta esses números em termos proporcionais, por país.

8. Os dados apresentados vão até junho de 2017, quando foi feito o levantamento para esta pesquisa.

Gráfico 4 - Proporção do IED chinês no SE Asiático por país (acumulado 2005 a 2017)

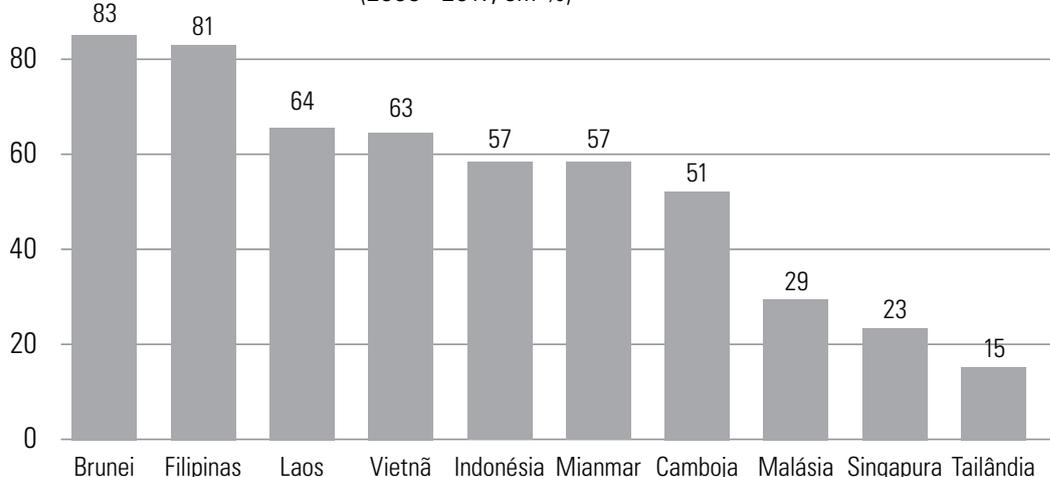


Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2017.

No caso da Indonésia, dos US\$ 38 bilhões investidos, cerca de US\$ 22 bilhões estão ligados ao setor energético, dos quais US\$ 15 bilhões apenas no ramo do carvão. Isto é, 40% do IED chinês tem como destino a exploração deste recurso, que é exportado majoritariamente para a própria China (SPRINGER, 2016). O Vietnã é outro país que se destaca como receptor de IED chinês no setor de carvão: cerca de US\$ 12 bilhões do total de US\$ 21 bilhões. Diante disso, nota-se uma convergência entre o acesso a recursos energéticos e o imperativo estratégico chinês de preencher a lacuna entre a geração e a demanda por energia do país.

O gráfico abaixo apresenta a parcela do setor energético sobre o total do IED da China nos países da ASEAN. Países como Brunei, Filipinas, Laos e Vietnã chamam a atenção pela alta proporção de investimentos chineses em energia, ainda que a Indonésia esteja acima, em valores absolutos.

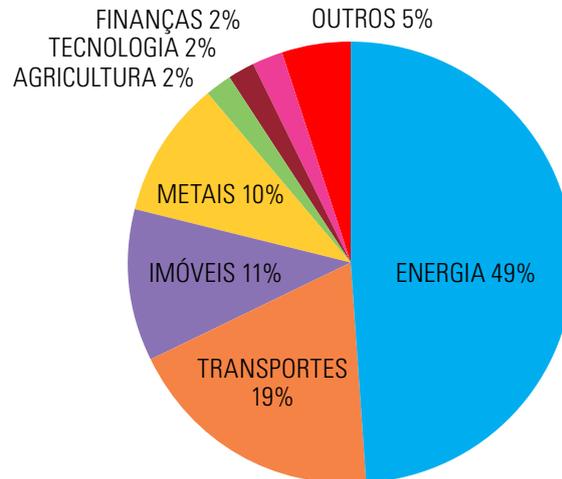
Gráfico 5 - Parcela do setor energético / total IED da China (2005 - 2017, em %)



Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2017.

Assim, o setor energético responde a praticamente metade de todo o IED da China no SE Asiático de 2005 a 2017. Outros setores que se destacam são: transportes (19%), imóveis (11%) e metais (10%), conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 6 - IED da China no SE Asiático: participação por setor econômico (média acumulada, 2005-2017)



Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2017.

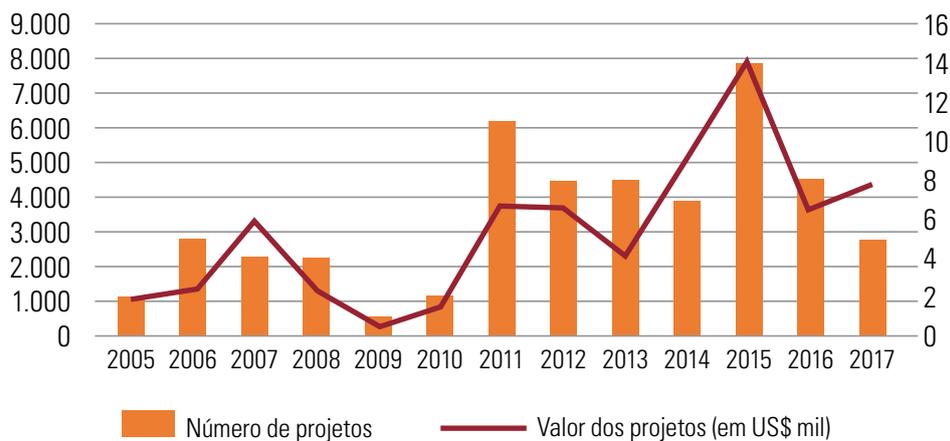
Nota-se que o IED chinês no setor energético atua em duas funções distintas. No Vietnã e na Indonésia o objetivo principal é investir na exploração de carvão para importá-lo e atender a demanda doméstica – ainda que essa tendência esteja diminuindo dada a busca chinesa por energias renováveis (SPRINGER, 2016). Já nos países que compartilham trechos extensos do Rio Mekong, Laos e Camboja, o IED chinês tem como destino a construção de usinas hidrelétricas para abastecer os mercados domésticos. Ambos os processos, mas principalmente o segundo, tendem a acentuar a interdependência assimétrica entre a China e seus vizinhos e moldar a percepção das elites locais sobre a ascensão do gigante asiático (SAMBATH, sem data). Por fim, no caso das Filipinas, há investimentos tanto em carvão quanto em hidrelétricas, que respondem por parte relevante do IED chinês, mas os valores absolutos são baixos, se comparados aos países já citados.

A Indonésia é também um dos principais alvos de IED em número de projetos, conforme o gráfico abaixo (79 no total). Porém, o salto a partir de 2010 refletiu uma mudança fundamental nos setores-alvo. O carbonífero, que correspondia a 84% do total de IED de 2005 a 2009 (US\$5,9 bilhões do total de US\$ 7 bilhões), passou a representar apenas 20% de 2010 a 2013 (US\$2,1 bilhões de US\$ 10,5 bilhões) e depois subiu para 47% de 2014 a 2017 (US\$ 7,8 bilhões de US\$ 16,5 bilhões). Em contrapartida, setores como construção, transportes e aço, ganharam mais relevância com uma quantidade maior de projetos.

Esses investimentos têm em comum a origem em SOE's chinesas, o que nos leva a refletir sobre seus objetivos. Dos cerca de US\$ 180 bilhões de dólares de IED chinês no SE Asiático de 2005 a 2017, cerca de 90%, são de

empresas estatais. Além dos investimentos corresponderem a uma lógica econômica em sua zona de influência imediata, em que empresas chinesas e de Empresas Transnacionais (ETN's) com sede na China deslocam partes de suas cadeias produtivas em busca de redução de custos, agregam-se fatores político/estratégicos para a execução dos projetos. Um dos mais relevantes é a cooperação na Bacia do Rio Mekong. Por meio de investimentos da China em megaprojetos de infraestrutura, a região que abrange Laos, Camboja, Vietnã, Tailândia e Mianmar tem apresentado um aprofundamento na integração de atividades econômicas (PINTO, 2015 p. 85-87).

GRÁFICO 7 - IED da China na Indonésia
(número e valor dos projetos)



Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2017.

Há também o fenômeno do *China plus-one*, definido como o recente processo em que multinacionais chinesas e estrangeiras (americanas, europeias, japonesas e coreanas) instaladas na China deslocam parte de suas plantas produtivas para países da ASEAN fronteiriços da China, mantendo parte de suas operações no território chinês, garantindo vínculos com esse importante mercado consumidor e reduzindo os custos de produção (PINTO, 2015, p. 85).

A ocupação de espaços estratégicos também se realiza pela diplomacia, movida pelo temor de surgimento de uma aliança antichinesa liderada pelos EUA (LI, 2009, p. 18). Visitas de políticos, diplomatas de alto escalão, militares e acadêmicos ao SE Asiático são cada vez mais frequentes, geralmente reiterando o discurso da boa vizinhança e da construção de um ambiente de confiança mútua, tão prezado pelos membros da ASEAN. Ademais, no âmbito multilateral, a China foi o primeiro país a criar uma representação permanente para esta organização.

No entanto, a retórica da boa vizinhança e da cooperação bi e multilateral choca-se com a postura chinesa no tocante aos litígios territoriais envolvendo Filipinas, Vietnã, Brunei, Malásia e Taiwan no Mar do Sul da China. A percepção da China como uma ameaça por esses países é fortalecida pelo contexto de modernização das forças armadas, pela atuação belicosa da marinha chinesa ao lidar com barcos pesqueiros estrangeiros em áreas em disputa e pela construção de bases militares e povoados civis em ilhotas na região (ACHARYA, 2009).

Os investimentos militares da China, embora cresçam no mesmo ritmo de expansão da economia e representem hoje cerca de 2% do PIB, agravam a percepção de ameaça na região, principalmente pelas altas cifras em valores absolutos. Ademais, criam a sensação de que, mais cedo ou mais tarde, a periferia econômica da China tornar-se-á também uma periferia geopolítica em que os EUA terão gradualmente menos influência (HENDLER; NOGUEIRA, 2016, p. 217). Portanto, ao “amarrar” os vizinhos do SE Asiático à sua dinâmica econômica por meio de investimentos, a China tende a moldar percepções e comportamentos da região a seu favor e este é um processo em aberto que tende a se tornar ainda mais complexo.

América do Sul

A presença chinesa na América do Sul se fez atuante a partir do momento em que o gigante asiático desenvolveu sistematicamente relações comerciais e diplomáticas mais aprofundadas com a região após sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001. Assim, engajou-se de modo a expandir interações e fortalecer suas próprias reformas em curso, tendo como exemplo, ao longo dos últimos anos, a assinatura de inúmeros acordos intergovernamentais com mais de vinte nações latino-americanas e o desenvolvimento de relações bilaterais mediante parcerias estratégicas como a APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) e CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) em anos mais recentes.

Como bem salientam Tsai e Liu (2012), desde iniciativas como a visita do Ministro das Relações Exteriores chinês, Tang Jiaxuan, em 2001 no Chile, apregoando a cooperação Sul-Sul e preparando terreno para o fortalecimento das trocas inter-regionais, o processamento do comércio exterior chinês foi turbinado. Isto fez da América do Sul uma das principais regiões receptoras de IED da China, com perspectivas de crescer ainda mais, demonstrando o intenso apreço estratégico que Beijing guarda pela região, algo corroborado pelos marcos das duas visitas do presidente Hu Jintao ao continente, em 2004 e em 2008.

Em termos específicos de relações de política exterior para com a América do Sul, o presidente chinês Yang Shangkun (1988-1993) expressou, em sua visita ao continente nos anos 1990, o que assinalou como “quatro princípios” latentes para tal aliança: que ambas as partes estabeleceriam relações cooperativas amigáveis com base nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica⁹; que tanto o comércio bilateral quanto a cooperação econômica e tecnológica fossem expandidos pelo interesse mútuo; que ambas as partes respeitem os valores e tradições culturais de cada um; e, finalmente, que empreendessem esforços conjuntos visando lograr uma nova ordem política e econômica internacional, mais multipolar, consultiva, e menos assimétrica (TSAI e LIU, 2012; p.292-3).

Dentre os eixos norteando a maior aproximação chinesa, figuram as motivações de cultivo a um mercado consumidor considerável para seus produtos; a busca de apoio para alavancar agendas estratégicas diversas no âmbito das instituições multilaterais; e a segurança energética.

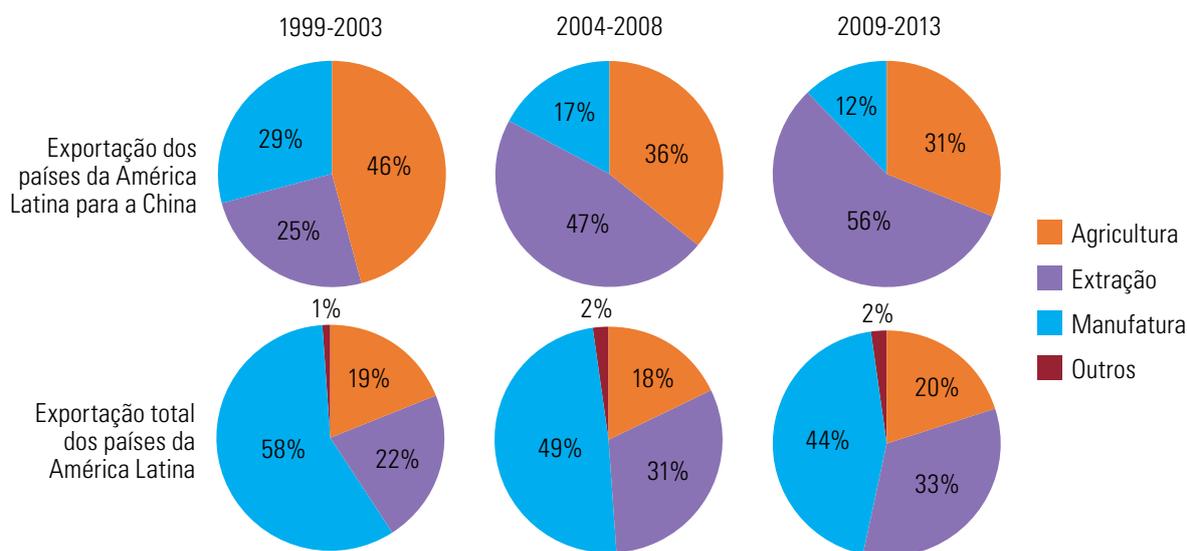
9. Tais Cinco Princípios constituem eixos norteadores fundamentais para a política externa chinesa, possuindo alta resiliência desde o período da economia maoísta planificada até décadas depois da transição. Ganharam “corpo” com a visita de Zhou Enlai a Índia e Burma, onde publicou comunicados conjuntos advogando-os, e posteriormente endossando-os na famosa Conferência de Bandung (1955). São eles: respeito mútuo pela soberania e integridade das outras nações; não-agressão mútua; não-interferência mútua nos assuntos internos de cada país; equidade e cooperação em prol do benefício mútuo; e, finalmente, coexistência pacífica (ZHANG, 2012: p.59-61).

Diante do notável crescimento das relações comerciais, em 2008, o governo chinês publicou o primeiro *policy paper* referente à região, conhecido como “Livro Branco da China para a América Latina”, denotando pilares primordiais das relações com o continente, que, pelo menos em termos retóricos, deveriam se basear na equidade e na cooperação mutuamente benéfica. Em seguida a tal documento, o padrão de investimentos foi re- vigorado, com montantes ainda maiores de inversões no continente e no Cone Sul em especial. O principal mote ao qual se orienta o IED chinês é o setor de hidrocarbonetos, seguido pelo de mineração e todas as outras atividades primárias¹⁰.

Desta maneira, os investimentos diretos da China na região vêm se destinando à compra de matérias primas e formação de *joint-ventures* na aquisição de licenças de exploração de recursos naturais e, em casos de obras de infraestrutura, para atuação de empresas transnacionais em aliança com estatais chinesas. Para Moreno (2015, p.33-34), evidencia-se “a oportunidade que a América Latina oferece apenas para provisão de matérias-primas, na contramão do que seria uma relação mais equitativa, que potencializasse o comércio intra-industrial”. As exportações latino-americanas para a China, assim como os investimentos chineses na região, estão concentrados em *commodities* – especialmente *commodities* extrativas – em comparação ao resto do mundo.

A China tem sido um motor importante na expansão da exportação de bens agrícolas e extrativos da América do Sul. Como mostra a figura abaixo, enquanto as exportações agrícolas e extrativas para a China cresceram como proporção do PIB, essas exportações para o resto do mundo permanecem estagnadas ou mesmo caíram durante a última década. A demanda chinesa também desempenhou um papel no aumento do nível geral da maioria das *commodities* durante o período, aumentando significativamente os termos de troca em favor da América Latina. (RAY et al, 2015).

Gráfico 8 - Composição da pauta exportadora da América Latina por setor



Fonte: RAY et al, 2015.

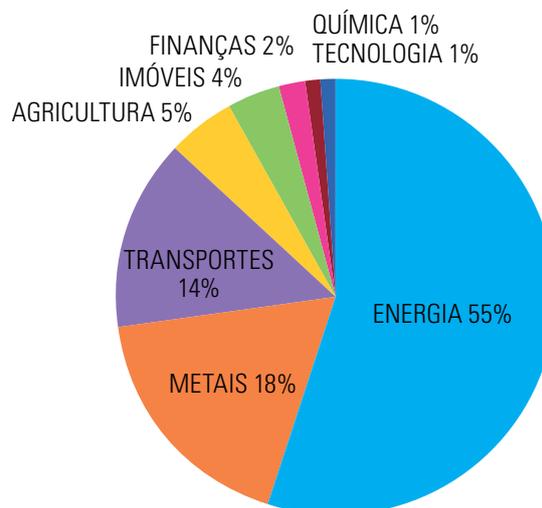
10. As características gerais do IED chinês na região são descritas, conforme Slipak, da seguinte forma: orientação para o longo prazo e segurança de recursos; estabelecimento de firmas chinesas com pouca ou nenhuma transferência de tecnologia aos países de destino; ausência de condicionalidades; ausência de promoção de uma agenda específica por parte do País do Meio; e, finalmente, obras de infraestrutura trazendo consigo a obrigatoriedade de firmas de origem chinesa e provisão de insumos e produtos intermediários de determinado valor agregado (SLIPAK, 2014, p.111).

A China vem expandindo de forma expressiva o investimento direto especialmente na segunda metade da década de 2000, cujo interesse primordial tem sido voltado aos recursos naturais e energia (petróleo, cobre e ferro). O IED chinês na América Latina ficou concentrado, sobretudo, no setor de energia (54,6% do total acumulado entre 2005 e 2013), sendo que deste valor 40% foram direcionados ao segmento do petróleo. As participações de outros setores de atuação das empresas chinesas na América Latina foram: 17,7% em metais; 14% no setor de transporte (automóveis); 4,6 % na agricultura; 4,5% em imóveis.

De longe, os maiores investimentos chineses na América Latina estão nos setores de energia e mineração. Com apenas algumas exceções, esses investimentos são dominados pelas “três grandes” empresas estatais chinesas - China National Petroleum Corporation (CNPC), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e China Petroleum and Chemical Corporation (SINOPEC) - que são apoiados por financiamento do CDB [...] e pelo aparato maior do governo que permite a política de saída da China. (Tradução nossa)¹¹

11. By far and away the largest Chinese investments in Latin America are in the energy and mining sectors. With just a few exceptions these investments are dominated by China’s “big three” large state-owned firms — China National Petroleum Corporation (CNPC), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), and the China Petroleum and Chemical Corporation (SINOPEC) — which are backed by finance from the CDB [...] and the larger government apparatus enabling China’s go out policy. (GALLAGHER, 2016, p.53)

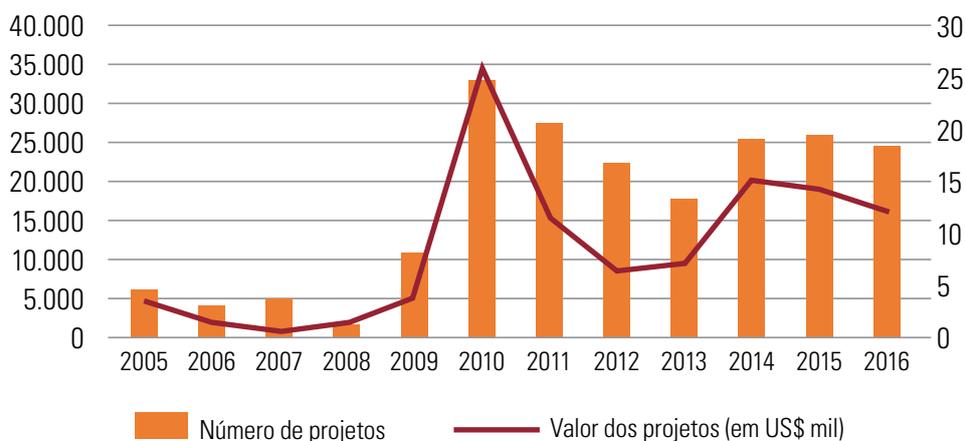
Gráfico 9 - IED da China na América Latina: participação por setor econômico (média acumulada, 2005-2017)



Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2017.

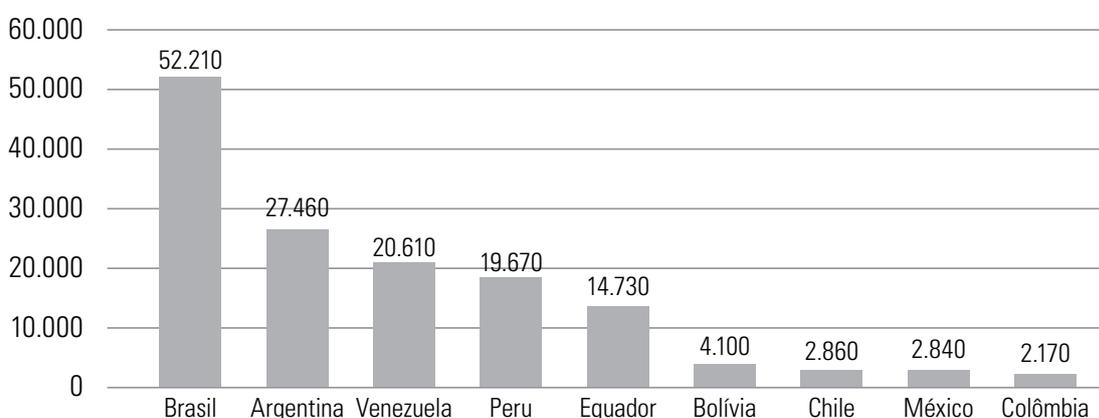
Evidencia-se a estratégia chinesa de garantir o acesso às fontes de recursos naturais entre 2005 e 2013 (RAY et al, 2015). A América do Sul é o destino principal dos IED chineses, que podem ser divididos em três principais categorias, de acordo com seus propósitos: a) “orientados aos recursos naturais” (*natural resource-seeking*); b) “orientados ao mercado” (*market-seeking*) e c) “orientados à eficiência” (*efficiency-seeking*). A grande maioria dos IED com destino à América do Sul são orientados à exploração de recursos naturais, em setores de grande demanda da China, como cobre, aço, petróleo e soja. Ademais, pode-se observar investimento em infraestrutura ligados a facilitar o escoamento desses produtos. (VADELL, 2011)

A América do Sul tornou-se um dos alvos do IED chinês, recebendo cerca de US\$ 144 bilhões, ainda abaixo Europa (US\$ 291 bilhões), África Subsaariana (US\$ 271 bilhões) e da Ásia Ocidental (US\$ 240 bilhões), no acumulado 2005-2017. A tabela abaixo apresenta a evolução do IED chinês na América do Sul em valores e pelo número de projetos individuais acima de US\$ 100 milhões.

Gráfico 10 - IED da China na América do Sul
(valores e número de projetos)

Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2016.

Do total, cerca de um terço (US\$ 52 bilhões) teve como destino o Brasil, em especial o setor energético (US\$ 38 bilhões). Além do Brasil, Argentina (US\$ 27,4 bilhões), Venezuela (US\$ 20,6 bilhões) e Peru (US\$ 19,6 bilhões) também se destacaram como receptores de IED chinês. Os setores alvo foram praticamente os mesmos: energia, transportes e mineração.

Gráfico 11 - IED da China na América do Sul mais México
(2005-2017, US\$ milhões)

Fonte: The China Global Investment Tracker American Enterprise Institute, 2017.

Entre 2005 e 2017, o IED chinês destinado a América do Sul correspondeu a cerca de US\$ 144 bilhões de dólares. Desse total, aproximadamente 90% foram realizados por empresas estatais (SOE's) (*The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute*), ratificando um domínio "by state-owned enterprises rather than by private sector multinationals" (GALLAGHER, 2016, p.52).

Como pode ser observado ao analisar a proporção de IED estatais e privados tanto na América do Sul como no Sudeste Asiático, confirma-se uma tendência no que tange ao destino, escopo e setores-alvo do IED chinês. Neste contexto, a América do Sul vem representando um novo

espaço de expansão dos investimentos chineses no mundo, uma nova fronteira capitalista que, pelo seu histórico déficit de infraestrutura, converge com a estratégia de exportação de capitais chineses para esse fim, inclusive ao alinhar-se ao acesso privilegiado de recursos naturais que a região possui e que são de interesse geoestratégico para a China no médio-longo prazo.

Análise qualitativa do IED chinês no Sudeste Asiático
e na América do Sul

No sistema internacional, a produção e a riqueza interna de cada país são condições indispensáveis de poder e expansão internacional, uma vez que “o poder político é fluxo, mais do que estoque” e necessita “se reproduzir e ser acumulado permanentemente” já que é o ato da conquista “a força originária que instaura e acumula o poder” (FIORI, 2007, p. 17-18). Assim, prevalece um sistema anárquico e altamente competitivo, com economias nacionais que lutam entre si afim de aumentar a riqueza nacional, no qual a conquista de territórios econômicos supranacionais cada vez mais extensos consiste num imperativo de acumulação, onde seus capitais possam ocupar posições monopólicas e obter “lucros extraordinários” (FIORI, 2007, p. 29-30).

Os Estados líderes no sistema internacional possuem uma visão estratégica e expansionista de suas economias nacionais, visando uma luta permanente de ampliação de seus territórios econômicos supranacionais no campo do poder: utilizam-se dos seus bancos, do comércio, das finanças e do investimento estrangeiro direto com a finalidade de ajustamento econômico interno e externo. O estudo de caso do IED chinês no Sudeste Asiático e na América do Sul demonstra e ratifica esta visão. “A luta dessas grandes potências parece quase inseparável da luta pela expansão continua do seu território econômico supranacional e pelo controle monopólico de novos mercados, de bens, créditos ou investimentos.” (FIORI, 2014, p. 40).

O IED analisado sob uma perspectiva geoeconômica corresponde a um ato de força fundamental para a reprodução do poder do Estado A sobre o território e a população do Estado B. Em outros termos, é a expansão do investidor direto numa relação estratégica de longo prazo, garantindo influência não somente econômica (através de fluxos de capitais), mas geopolítica (através de interesses políticos) na gerência de empresas do Estado B.

Os dados do IED chinês no mundo são significativos para a compreensão desta nova etapa de acumulação de poder e riqueza fora das suas fronteiras nacionais: em 2013, a China possuía o segundo maior estoque de investimento estrangeiro direto no mundo, com aproximadamente 1.8 trilhão de dólares (GALLAGHER, 2016, p.35); em 2014, os bancos de desenvolvimento chineses provisionaram mais financiamento para a América Latina do que o Banco Mundial, o BID, e o US Export-Import Bank (US Ex-Im) juntos (GALLAGHER, 2016, p.65); em 2015, a China se comprometeu a realizar empréstimos de 20 bilhões para a cooperação infraestrutural latino-americana, 10 bilhões em em-

préstimos preferenciais, 5 bilhões em um fundo de cooperação, todos nos marcos da cooperação China-CELAC. (GALLAGHER, 2016, p.87). Esta estratégia possui duas motivações:

A China acumulou uma enorme reserva de riqueza e poupança que busca diversificar grandes investimentos em todo o mundo. Em segundo lugar, a China se sente menosprezada pelo Ocidente por não ter recebido um papel maior nas instituições de Bretton Woods. [...] Desde que a China não entrou nas instituições existentes, começou a criar as suas próprias. Essas instituições agora têm à sua disposição níveis de capital que rivalizam com os do banco de desenvolvimento apoiado pelo Ocidente. O Banco Mundial possui pouco mais de US \$ 200 bilhões em capital e possui pouco mais de US \$ 500 bilhões em ativos. O CDB detém US \$ 100 bilhões em capital e possui mais de US \$ 1 trilhão em ativos. O CDB e o CHEXIM fornecem agora mais empréstimos a governos latino-americanos do que o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - e mais empréstimos para a Ásia do que o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento. (GALLAGHER, 2016, p.189, tradução nossa)¹²

Ainda, a crise de 2008, que afetou a demanda de PD's por manufaturados chineses, acentuou a tendência de sofisticação dos laços da China com o mundo em desenvolvimento. O comércio bilateral com países do SE Asiático e da América do Sul vem crescendo substancialmente, dada a demanda chinesa por produtos primários para abastecer indústrias e mercados domésticos. Ademais, ao se tornar um “duplo polo” na economia global, a China substituiu os EUA como principal parceiro comercial de uma parcela majoritária do mundo em desenvolvimento.

Seguindo a diretriz do “going global”, a China tornou-se não apenas receptora, mas também grande “exportadora” de IED a partir de meados dos anos 2000. “Between 2002 and 2013 China’s overseas foreign direct investment flows grew from \$2.7 billion to \$90 billion and are predicted to outstrip inward foreign investment in 2015.” (GALLAGHER, 2016, p.52) O acúmulo de reservas estrangeiras a partir do superávit comercial das décadas anteriores tem pressionado o governo chinês a incentivar a internacionalização de capitais (OFDI) para conter tendências inflacionárias e reciclar capitais em atividades produtivas. Além disso,

Inicialmente, a China bloqueou as operações no exterior de suas empresas, a fim de preservar as reservas cambiais e priorizar o desenvolvimento da China continental. Tudo isso mudou em 2001, quando o primeiro-ministro chinês Zhu Rongji recomendou que a China embarcasse em uma estratégia de “saída” que encorajasse suas principais firmas a investir no exterior e a fazer contratos globais como parte do décimo plano quinquenal de seu país. O primeiro-ministro disse: precisamos implementar uma estratégia de “sair”, encorajando empresas com vantagens comparativas a fazer investimentos no exterior, a estabelecer operações de processamento, a explorar recursos externos com parceiros locais, a contratar projetos de engenharia internacionais e aumentar a exportação do trabalho. Precisamos fornecer uma estrutura de política de apoio para criar condições favoráveis para que as empresas estabeleçam operações no exterior. (GALLAGHER, 2016, p.50, tradução nossa)¹³

Porém, dado que parte significativa desses fluxos está ligada a empresas estatais, é preciso repensar o conceito de “relação estratégica de longo prazo”. Logo, partimos da premissa de que, ainda que se enquadrem na categoria de IED, as operações de ETN's privadas como a Apple e de SOE's chinesas, como *Sinopec* (petróleo), *China Railway Engineering* (transportes) e *Power Construction Corp.* (energia) tendem a obedecer a lógicas distintas. Assim, uma análise do IED chinês no SE Asiático e na

12. China has accumulated an enormous store of wealth and savings that it seeks to diversify by making big investments across the world. Second, China feels slighted by the West for not being given a greater role in the Bretton Woods institutions. [...] Since China wasn't let into existing institutions, it has begun to create its own. These institutions now have levels of capital at their disposal that rival that of the Western-backed development bank. The World Bank holds just over \$200 billion in capital and has just over \$500 billion in assets. The CDB holds \$100 billion in capital, and has over \$1 trillion in assets. The CDB and CHEXIM now provide more loans to Latin American governments than the World Bank and the Inter-American Development Bank—and more loans to Asia than the World Bank and the Asian Development Bank.

13. China initially blocked overseas operations of its companies in order to preserve foreign exchange reserves and to prioritize the development of mainland China. That all changed in 2001 when Chinese Premier Zhu Rongji recommended that China embark on a “going out” strategy that would encourage its flagship firms to invest abroad and bid for global contracts as part of his country's Tenth Five-Year Plan. The premier said: we need to implement a “going outside” strategy, encouraging enterprises with comparative advantages to make investments abroad, to establish processing operations, to exploit foreign resources with local partners, to contract for international engineering projects, and to increase the export of labor. We need to provide a supportive policy framework to create favorable conditions for enterprises to establish overseas operations.

14. the key engine of the go out strategy is financial support by the CDB and the China Exim Bank, at least when it comes to the activities of large state-owned and state supported firms that make up the bulk of China's overseas foreign direct investment (FDI).

América do Sul, que é majoritariamente estatal, enseja a interpretação de um padrão de investimento chinês que esteja mais voltado para interesses estratégicos de Estado do que de lucro de mercado, ou, como afirma Gallagher (2016, p.51, tradução nossa) “o principal motor da estratégia de saída é o apoio financeiro do CDB e do China Exim Bank, pelo menos no que diz respeito às atividades de grandes empresas estatais e estatais que compõem a maior parte do investimento estrangeiro direto da China (IDE)”¹⁴. Em outros termos, a partir da análise qualitativa dos dados quantitativos expostos nas sessões anteriores, o cruzamento entre valores, natureza e atividade econômica dos setores-alvo enseja novas interpretações sobre o IED chinês no SE Asiático e na América do Sul e sua expansão econômica - mas também geopolítica - nas duas áreas.

Referente ao Sudeste Asiático, além dos investimentos corresponderem a uma lógica econômica em sua zona de influência imediata, em que empresas chinesas e ETN's com sede na China deslocam partes de suas cadeias produtivas em busca de redução de custos, agregam-se fatores político/estratégicos para a execução dos projetos. O foco dos Estados Unidos na Guerra ao Terror ensejou maior participação da China em seu entorno estratégico, tornando-se o maior parceiro político e econômico dos países da região, exercendo influência diplomática e militar, além da atuação como motor do desenvolvimento regional, seja através de projetos de integração regional e de infraestrutura ou dos déficits comerciais com alguns países, além do crescente investimento externo direto.

Há também fatores históricos em jogo: a China tem historicamente muita influência no SE Asiático e sua política externa tem instrumentalizado um passado de centralidade cultural benigna para passar a imagem da ascensão pacífica. Até mesmo o slogan do governo de Xi Jinping, o “Sonho Chinês”, traz consigo uma versão repaginada de uma Ásia Oriental estável e pujante, onde a diáspora chinesa na região tenderia a cumprir, assim como no passado, papel importante nos negócios.

No caso da América do Sul, o crescente aumento do IED a partir dos anos 2000 se justifica pela lógica de Estado chinês em sua estratégia de maior inserção internacional (*going global*) e de uma nova etapa de desenvolvimento, no qual tais investimentos buscam, principalmente, o acesso aos recursos naturais estratégicos da região, assim como a seus mercados via expansão de suas empresas multinacionais, o preenchimento do histórico *gap* infraestrutural sul-americano via financiamentos e projetos e, em certa medida, o acesso a tecnologia e conhecimento técnico, tomando como exemplo as participações chinesas nas concessões realizadas pela Petrobras, mundialmente conhecida como uma das empresas mais qualificadas no setor e com *know-how* em extração de petróleo em águas profundas.

Ainda, sob uma lógica geopolítica, alguns fatores fizeram com que a América do Sul entrasse no radar de influência estratégica da China no sistema mundial. Dentre eles, o vácuo de poder dos Estados Unidos (que desde o século XIX exercia influência direta e indireta na região) a partir de 2001; a emergência de governos progressistas de esquerda e centro-esquerda a partir de 1999 (que contestavam em grande medida a ingerência estadunidense na região, buscando novos parceiros econômicos e políti-

cos); o retorno da multipolaridade a partir de novos centros econômicos emergentes (no qual os BRICS são o exemplo mais emblemático).

A partir desses fatores, reitera-se a hipótese central de que o IED chinês não obedece a uma lógica pura e simples de mercado, mas é estabelecida e direcionada por um planejamento estatal que leva em consideração múltiplos fatores na execução de seus investimentos no mundo.

Uma vez que a dialética do IED implica não somente o investimento ou financiamento via transferência de recursos, mas também a aquisição do controle e participação da estrutura organizacional da empresa, este processo se difunde para além de um viés econômico, englobando uma lógica de poder que, no caso chinês, corresponde a lógica de Estado pautado nas sucessivas estratégias de maior inserção e participação no cenário internacional; um investimento estatal realizado por razões políticas, diplomáticas, militares e, como nos casos analisados, geopolíticas.

Uma vez que o poder é assimétrico¹⁵, relativo¹⁶ e expansivo¹⁷, os investimentos estrangeiros chineses se inserem numa competição acumulativa contínua pela conquista de novos espaços. A partir de uma lógica de planejamento do Estado chinês, a contextualização sobre a internacionalização de capitais chineses ratifica uma estratégia estatal de médio-longo prazo que visa estabelecer as conexões para as vias de desenvolvimento futuro chinês, angariando e estabelecendo as suas bases de sustentação.

Considerações finais

A escolha do IED como análise de atuação estatal chinesa no sistema internacional é ratificada a partir da própria lógica de IED estatal, uma lógica de Estado e projeto estratégico chinês baseado na “ação dentro da não-ação”, que se inicia com a estratégia de *going global* do começo da década de 2000, alavancado, inclusive, pela entrada da China na OMC em 2001. Em outros termos, num espaço de uma década, a China deixa de ser apenas receptora e passa a ser também exportadora de IED, cuja lógica de Estado necessariamente entra no jogo estratégico.

O artigo buscou analisar os fluxos de IED chinês tanto no Sudeste Asiático como na América do Sul a partir de dados quantitativos e qualitativos, buscando através do cruzamento de dados entre valores, natureza e atividade econômica propor uma análise dos referidos investimentos para a lógica de Estado da China. Nossa hipótese central se confirma a partir de alguns dados expostos ao longo do presente trabalho: da proporção de investimentos por áreas específicas, praticamente 50% do IED está voltado para energia, enquanto que entre 33-39% para metais e transportes. Além disso, mais de 90% das empresas que investiram no SE Asiático e na América do sul são estatais.

Nos dois continentes analisados nota-se um padrão de busca da China por recursos primários. No SE Asiático há maior complexidade com o deslocamento de cadeias produtivas em busca de redução de custos, mas a atuação em setores de energia continua como a norma. Na América do Sul, os fluxos de IED são realizados por motivos de provisionamento de recursos naturais, exportação de tecnologia chinesa e maior atuação geopolítica na região a partir do vácuo de poder dos EUA pós-11 de setembro.

15. “Se todos tivessem o mesmo poder, não haveria disputa nem haveria “relações de poder”.” (FIORI, 2014, p.18)

16. “O poder envolve uma hierarquia e um cabo de guerra permanente entre algum vértice que tenha mais poder e outro que terá necessariamente menos poder. Se um desses vértices aumentar seus graus de liberdade, algum outro perderá poder, inevitavelmente, com relação ao que se expandiu.” (FIORI, 2014, p.18)

17. “Cada unidade de poder (P1, P2, P3 etc) exerce uma pressão competitiva sobre si mesma, e todas essas unidades exercem a mesma pressão umas em relação às outras. Como consequência, o sistema, como um todo, também se expande de forma contínua.” (FIORI, 2014, p.19)

Assim, tanto em seu entorno estratégico no Sudeste Asiático quanto em sua área de expansão capitalista sul-americana, a China leva à cabo uma dinâmica que vai além da obtenção de lucros de curto prazo e é motivada por uma lógica estatal que atende a objetivos políticos e estratégicos.

Referências

- ACHARYA, Amitav. **Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order**. Nova York, Routledge, 2009.
- ASEANstats Database. **ASEANstats Jakarta**, 2017. Disponível em: < <https://www.aseanstats.org/> > Acesso em: 18 abr.2018.
- CEPAL. **Chinese Foreign Investment in Latin America and the Caribbean**. Santiago, WorkingDocument, 2013.
- CINTRA, Marcos A. M; PINTO, Eduardo C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 37, n. 2, 2017.
- FIORI, Jose Luis. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo, Boitempo, 2014.
- FIORI, José Luís. **O poder global: e a nova geopolítica das nações**, São Paulo, Boitempo, 2007.
- FRANK, Andre Gunder. **ReOrient: Global Economy in the Asian Age**. Berkeley, University Of California Press, 1998.
- GALLAGHER, Kevin. **The China Triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus**. New York, Oxford University Press, 2016.
- HENDLER, Bruno; NOGUEIRA, Isabela. O Sudeste Asiático entre Estados Unidos e China: “arquipélago de economias de mercado” ou palco da competição interestatal capitalista? **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p.199-221, 2016.
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. São Paulo, Makron Books, 1999.
- LAI, Hongyi; KANG, Su-jeong. “Economic Development and China's Foreign Policy”. In.: KAVALSKY, Emilian (ed.). **The Ashgate Research Companion to Chinese Foreign Policy**. Surrey, Ashgate, 2012. p.113-121.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, 2006.
- MEDEIROS, C. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e China. In: **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro, Record, 2008.
- OCDE Statistics, Paris, 2017. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/mne/statistics.htm>>. Acesso em: 18 abr.2018.
- PEI, Changhong; ZHENG, Wen. **China's Outbound Foreign Direct Investment Promotion System**, Nova York, Springer, 2015.
- PINTO, Eduardo C. A integração econômica entre a China e o Vietnã: estratégia china plus one, investimentos e cadeias globais. In: CINTRA, Marcos; FILHO, Edison; PINTO, Eduardo (orgs.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, IPEA, 2015.
- SAMBATH, Phou. **Cambodia-China Relation: Past, Present and Future**. Sem data. Disponível em: <<http://www.ncku.edu.tw/cseas/98CSEAS/report%20SEA/CAM/cam11%20phou%20sambath.pdf>> Acesso em : 18 abr.2018.
- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro, Record, 2008.
- SHI, Yinhong. “The impact of China's capitalist transition on foreign policy”. IN.: McNALLY, Christopher (ed.). **China's Emergent Political Economy: capitalism in the dragon's lair**. Londres, Routledge, 2008. p.209-227.
- SLIPAK, Ariel M. **América Latina y China: cooperación Sur-Sur o Consenso de Beijing?** Lima, Nueva Sociedad, v. 250, p.102-113, mar./abr. 2014.
- SPRINGER, Cecilia. **The China-Indonesia Energy Entanglement Moves in a New Direction**. Singapore, YusofIshak Institute, n. 13, 2016.

SUTTER, Robert. **Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War**. New York, Rowman and Littlefield Publishers, 2012.

TSAI, Tung-Chieh; LIU, Tony Tai-Ting. "China's Relations with Latin America". IN.: KAVASKY, Emilian (ed.). **The Ashgate Research Companion to Chinese Foreign Policy**. Surrey, Ashgate, 2012. p.287-298.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, p.57-79, nov. 2011.

YAO, Shujie. WANG, Pan. **China's Outward Foreign Direct Investments and Impact on the World Economy**. Londres, Palgrave Macmillan, 2014.

ZHANG, Baijia. **The Path of the CPC: Revolution, Construction and Reform**. Beijing, Foreign Languages Press, 2012

Football and national power: a theoretical framework applied to China and Argentina

Futebol e poder nacional: um referencial teórico aplicado à China e Argentina

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p26](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p26)

1. Sun Yat-sen University. Researcher at the Center for Latin American Studies Guangzhou/China.
ORCID: [0000-0002-4304-3831](https://orcid.org/0000-0002-4304-3831)

Daniel Morales Ruvalcaba¹
Zhongli Zhang²

2. Sun Yat-sen University. Researcher at the Center for Latin American Studies Guangzhou/China.
ORCID: [0000-0002-1176-911X](https://orcid.org/0000-0002-1176-911X)

Received in december 21, 2017

Accepted in april 04, 2018

ABSTRACT

Football has become a global phenomenon, but there are relatively few studies that come from International Relations. This document explores the contributions that football makes to the national power of States through three hypotheses: 1) national power is affected by all types of human activities, including sport; 2) football, as human activity, promotes national power; 3) football is conditioned by the world system and reproduces its dynamics. To verify these hypotheses, this paper presents a theoretical framework to analyze the contribution of soccer to national power; later implements this theoretical framework to study the football potentiality of the regional powers of the semi-periphery; and, finally, identifies the relations in football between two outstanding actors: Argentina and China.

Keywords: National power, football, world-system, Argentina, China.

RESUMO

O futebol tornou-se um fenômeno global, mas há relativamente poucos estudos das Relações Internacionais que abordam o problema. Este documento explora as contribuições que o futebol faz para o poder nacional com base em três hipóteses: 1) o poder nacional é afetado por todos os tipos de atividades humanas, incluindo esportes; 2) o futebol, como atividade humana, promove o poder nacional; 3) o futebol é enquadrado no sistema mundial e o reproduz. Para verificar essas hipóteses, este artigo apresenta um quadro teórico que analisa a contribuição do futebol para o poder nacional; em seguida, implementa esse quadro para o estudo do potencial de futebol das potências regionais da semiperiferia; e, finalmente, são identificadas as relações no futebol entre dois jogadores proeminentes: Argentina e China.

Palavras chave: Poder nacional, futebol, sistema-mundial, Argentina, China.

Introduction

Today, football has become a global phenomenon, largely due to the development of telecommunications and the involvement of multinational brands, but also thanks to the monopolistic and lucrative role played by FIFA (BONIFACE, 2006; EISENBERG, 2006a; DIETSCHY, 2013).

While it is true that a number of scholars have ventured into the sociological study of football -especially since the construction of national representations and identities (HADAS, 2000; MARSCHIK, 2001; BRADLEY, 2002; KARUSH, 2003; DARBY, 2013) - there are relatively few studies that come from International Relations (EISENBERG, 2006b), that is, from an optic considering States, international organizations and multinational corporations as fundamental players in this global sport. It is argued here that football is a phenomenon that merits further examination from International Relations (IR), not only because of its growing importance in world affairs but also because it is an activity that paradoxically fosters globalization, regionalism and nationalism simultaneously.

Under this prism of analytical possibilities, this document is framed in the contributions that football makes to the national power of States and, for this, the following working hypotheses are drawn here: 1) national power is a multidimensional, recursive and dynamic phenomenon that is affected by all types of human activities, including sport; 2) football has become a global phenomenon which promotes national power; 3) football is conditioned by the world-system and reproduces its dynamics.

It should be noted that, because of its scope, volume and complexity, football is presented today as a phenomenon that must be studied from the IR, but also it poses theoretical and methodological challenges to the discipline. In the current international context of the rise of nationalisms and skepticism in the face of globalization, this article seeks to re-evaluate macro approaches used by IR, which today can be very useful for a better understanding of football as a global phenomenon.

This paper is organized in three parts: the first presents a theoretical approach to analyze the contribution of soccer to national power, a proposal that is supported by extensive empirical information; the second part implements this theoretical framework to study the football potentiality of the regional powers of the semi-periphery, emphasizing two cases: Argentina, a “football world power”, and China, the main emerging power of the last two decades and the only one that aspires decisively to reach a major role in this sport the next years; and the third part identifies the relations of exchange and cooperation between China and Argentina, which are shown as an exceptional but with possibilities of further deepening.

Football in the national power of the States

One of the recent approaches to the national power of a state has been proposed by Morales, Rocha and Duran, who define it as “a product of the multidimensional, dynamic and recursive combination of material capacities (MC), semi-material capabilities (SMC) and immaterial capacities (IMC), which is expressed as a result at a given historical

moment of the development of States in the international political system” (MORALES; ROCHA; DURÁN, 2016, p.83). The most relevant of his perspective on national power is that, in addition to considering it as a three-dimensional phenomenon -which advances the two-dimensional type hard /soft power perspective- it is sustained on the concept of national capacities, which are also organized in three dimensions and based on indicators that are clearly measurable. As a result of their conceptualization, the authors add that national power is thus “the relative potential -no capacity is measured in absolute terms- and relational -no capacity develops in isolation- that defines position (structural position), capacity of action (what they can or cannot do), projection (possible geoeconomic and geopolitical scopes) and attraction (diffusion and geo-cultural projection) of a country in the ensemble of States that make up the inter-state international system” (MORALES; ROCHA; DURÁN, 2016, p.84). Now, in what way is football articulated with the power of a nation-state?

Soccer is a highly complex and multidimensional global phenomenon since it is not limited to the sociocultural sphere -with millions of people practicing it and many others who use it as mechanisms for the expression or reaffirmation of their identities- but it directly impacts the economy and demands of the political action of the States (TORGLER, 2004; ALLMERS; MEANNIG, 2009; DUBAL, 2010; LEVERMORE, 2011). However, since its origins the State has acted as a political entity engaged in the maintenance and defense of sovereignty which has historically increased secularization, exalted the notion of non-interference in internal affairs and fed back the so-called *raison d’État*. Like other human activities, being permeated by the *raison d’État*, football becomes a mechanism for the consolidation of the State, the promotion of national interests and the increase of national power.

Indeed, due to the wide range of social segments and economic sectors involved in soccer, it is possible to affirm that this sport has repercussions in each of the three categories of national capacities identified before.

The football material capacities and its contribution to economic-military power

Material capacities are related to economic and military indicators (MORALES; ROCHA; DURÁN, 2016, p.83). In this sense, the elements of football that would refer to the material capacities of a State would be those related to the economic size, financial preponderance and relative weight that has reached a national soccer league in the world. This would be observable through: the cost of the team, the total value of the league and the price of the players who play in them (estimated through the transfer value).

According to Forbes, the cost of a football team is determined by four categories of income: “those generated on the day of the game, broadcast, commercial and brand” (FORBES, 2016). Based on this, it was established that the ten most valuable soccer teams in the world in 2016 were: (i) Real Madrid/Spain, US\$3.65 billion, (ii) Barcelona/Spain, US\$3.55

billion, (iii) Manchester United/England, US\$3.32 billion, (iv) Bayern Munich/Germany, US\$2.68, (v) Arsenal/England, US\$2.02 billion, (vi) Manchester City/England, US\$1.92 billion, (vii) Chelsea/England, US\$1.66 billion, (viii) Liverpool, US\$1.55 billion, (ix) Juventus/Italy, US\$1.3 billion, (x) Tottenham/England, US\$1.02 billion. It should be noted here that all the most expensive equipment is in developed countries, mainly in the United Kingdom, Spain, Germany, France and Italy.

However, the cost of these teams contributes to raising the total value of the leagues where they participate. According to the agency Transfermarkt -specialized in information from the world of football- there are only eleven national leagues that exceed the value of 500 million euros: (i) Premier League/England, €5.42 billion, (ii) La Liga/Spain, €3.5 billion, (iii) Serie A/Italy, €3.13 billion, (iv) Fußball-Bundesliga/Germany, €2.71 billion, (v) Ligue 1/France, €1.82 billion, (vi) Liga NOS/Portugal, €862 million, (vii) Série A/Brazil, €810 million, (viii) Süper Lig/Turkey, €786 million, (ix) Premier League/Russia, €714 million, (x) Liga MX/Mexico, €592 million, (xi) Primera División/Argentina, €556 million.

Undoubtedly, the cost of football teams and the value of national leagues depends, to a large extent, on their players. But how do you calculate the value of a football player? Based on the study of almost 2,000 paying fee transfers, the CIES Football Observatory -a Swiss independent center specialized in the statistical analysis of football- developed a powerful approach to estimate the transfer value of professional football players. The CIES academic team consider ten indicators in three groups: first group, characteristics of players such; second, players' performances; and, third group, level of the leagues where they play (Poli, et al., 2016). Now, something that is important to mention is that all the players with the highest value estimated by CIES play in the most expensive European leagues, but almost a third (32%) come from developing countries, mostly from South America (CIES FOOTBALL OBSERVATORY, 2017; POLI; RAVENEL; BESSON, 2015).

The football semi-material capacities and its contribution to socio-institutional power

The strength of a state (economic-military power) does not automatically translate into high standards of development and well-being for its population. To better understand these capabilities, it is necessary to look at a second dimension of national power. Semi-material capacities are related to the socio-institutional power of a State, that is, in the advancement of a State through the prosperity of its population and the development of its national institutions (MORALES; ROCHA; DURÁN, 2016, p.83). In the same way that indicators were mentioned to talk about the material capabilities of football in a country -and with it, the economic and financial preponderance of a soccer league- it is necessary to point out other items that refer to the quality of this sport. In that tenor, the elements that could refer to the semi-material capacities are: number of teams playing in each national league, level of national leagues and competitiveness of their teams in the world cup.

The first thing to consider is the number of teams competing in each of the leagues of the highest level -that is, first division or its equivalent- per country. This is relevant, because the number of teams in the first division is directly related to the amount of population of a country and with the popularity of football in that place. In this way, it can be noted that the countries with the first division football leagues with as many teams are: (i) Argentina with 28 teams; (ii) United States with 22; (iii) countries with 20 teams are Brazil, Colombia, England, France, Italy and Spain; and, (iv) with 18 teams are, Egypt, Germany, Indonesia, Japan, Mexico, Netherlands, Portugal, Thailand, Turkey and Venezuela. As can be seen, several of the national leagues listed here are also those that were previously identified as the most valuable. But, the more teams competing, the higher the quality of the league? Not necessarily.

It is important to weigh the competitiveness of each league -and not only its economic value according to material capabilities- since Gasparetto and Barajas, following the classical theory proposed by Rottenberg (1956), argue that “fans are more interested in balanced tournaments” or competitive (GASPARETTO; BARAJAS, 2016, p.290). In accordance with the *International Federation of Football History and Statistics* (IFFHS) -an organization founded on March 27th, 1984 and focused on documenting the history and records of FIFA- the ranking of the strongest national league in 2015 was (IFFHS, 2016a): 1) Spain, 2) Italy, 3) Germany, 4) Argentina, 5) France, 6) Brazil, 7) England, 8) Portugal, 9) Belgium, 10) Russia. With the study of Gasparetto and Barajas it is possible to corroborate the good competitive balance of the leagues identified by the IFFHS.

Now, what is most relevant to theorizing about the contribution of football to national power is that the leagues mentioned here are those that traditionally generate more interest at the global level not only in terms of level of competition but also in the quality of clubs that participate there. According the IFFHS, the club world ranking in 2015 was (IFFHS, 2016b): 1st FC Barcelona/Spain, 2nd Juventus FC/Italy, 3rd SSC Napoli/Italy, 4th FC Bayern München/Germany, 5th Paris Saint-Germain FC/France, 6th Real Madrid CF/Spain, 7th Club Independiente Santa Fe/Colombia, 8th ACF Fiorentina/Italy, 9th River Plate/Argentina, 10th VfL Wolfsburg/Germany. Of course, most of the top clubs considered by IFFHS also compete in the most competitive leagues in the world: 2/3 of the top 50 teams play in the leagues of the countries mentioned in the previous paragraph.

*The football immaterial capacities and its contribution
to communicative-cultural power*

Immaterial capacities are directly related to the communicative-cultural power (MORALES; ROCHA; DURÁN, 2016, p.83). In this sense, the elements of soccer that would reflect the material capacities of a State would be those linked to the prestige, cosmopolitanism and fame of each national league with respect to their peers. To appreciate this, it is relevant to review: brand value soccer's team, broadcasting rights and the number of foreigners in each league.

Brand Finance, founded in 1996 and headquartered in London, is the world's leading independent branded business valuation and strategy consultancy. This agency considers that "football clubs are made up of a mixture of fixed tangible assets (stadium, training ground) and disclosed intangible assets (purchased players) with brand value, internally developed players & goodwill making up the difference to provide the combined clubs value" (BRAND FINANCE GROUP, 2012, p.18). In one of its most widespread and complete reports, published at 2012, Brand Finance presented the brand value of 190 football clubs, in a range of US\$853 million (Manchester United FC, England) to US\$3.5 (Associação Portuguesa, Brazil). The most relevant of the Brand Finance report is that it identifies, on the one hand, the number of clubs per country within the "top 190" within the most valuable brands in football and, on the other hand, the total value resulting from the sum of the most valuable brands per country. Regarding the sum of the value of clubs per country (only of the brands listed in the "top 190"), the following order appears: 1) Premier League/England, 2) Fußball-Bundesliga/Germany, 3) La Liga/Spain, 4) Serie A/Italy, and 5) Série A/Brazil. However, when looking at the number of clubs per country within the "top 190" it is revealing that: (i) Japan has 23 clubs on that list, (ii) Brazil with 18, (iii) United States with 17, (iv) Mexico with 13, (v) England with 12. From this, it is possible to point out that although the teams of developed country leagues have the highest value as brands worldwide, in developing countries the brand value is more moderate but with a much larger number of clubs, aspect that increases its future potential.

Now, a strategy of the clubs to generate proximity and achieve penetration in specific national or regional markets, is to proceed to the recruitment of prominent soccer players but from those places. In other words, here is argued that the recruitment of foreign players not only responds to a logic of the increase in the competitiveness of the sport, but is also due to historical factors, geographical and cultural approach (POLI, 2006; TAYLOR, 2006). In fact, the recent patterns of soccer globalization have made this sport "an excellent arena in which to examine migration patterns, ideas of identity and the connections between people and place" (STOREY, 2011, p.94) which promotes cosmopolitanism (ZOLO, 2000; BECK, 2002; GIRI, 2006) and the super-diversity of societies (VERTOVEC, 2007; MEISSNER; VERTOVEC, 2015). According to the reasons given here, national leagues with more foreign players reach a greater competitiveness, but especially a greater global projection. In this sense, the data provided by Transfermarkt is again very useful, since it allows to see which are the most cosmopolitan or super-diverse leagues in the world, with most of their players with foreign nationality (that is, more than 50%): 1) Premier League/England 67%; 2) Liga NOS/Portugal 58.5%; 3) Jupiler Pro League/Belgium 58.5%; 4) First Division/Cyprus 57.9%, 5) Serie A/Italy 53.5%, 6) Gibraltar Premier Division/Gibraltar 53.4%, 7) BGL Ligue/Luxemburg 53.0%, 8) Süper Lig/Turkey 52.8%, 9) Bundesliga/Germany 52.5%, 10) MLS/United States 52.3%, 11) Ligue 1/France 50.1%.

As for the broadcasting rights, it is possible to find some studies that have addressed the issue (FALCONIERI; SÁKOVICS; PALOMINO,

2004; EVENS; LEFEVER, 2011; GORTAZAR, 2012). To a large degree, the debate has been focused on the results obtained between the individual management of the broadcasting rights by each team or the collective bargaining of the same by the league. Apart from this discussion, the fact is the income of the broadcasting rights in football has increased—as has been described above—extraordinarily in recent years, not only for FIFA but also for national leagues and clubs. It's important to consider the sale of broadcasting rights because, according to Christian Huveneers, “the sports market therefore brings together different groups of customers, and different avenues of income. In terms of modern economic theory, the sports market is thus a multi-sided or platform market—i.e. a market where platforms bring together different groups of customers” (HUEVENNERS, 2014, p.2). It should be noted that while in developing country leagues each club manages its broadcasting rights individually, in developed countries the teams negotiate collectively in such a way that, according to Forbes, these are the most important values of transmission per season in recent years (FORBES, 2017): i) Premier League/England, US\$2.63 billion, ii) Serie A/Italy, US\$1.13 billion; iii) Bundesliga/Germany, US\$790 million, iv) Ligue 1/France, US\$739 million; v) La Liga/Spain, vi) US\$706 million, vii) Turkish Super League/Turkey, US\$489 million; viii) MLS/United States, US\$90 million, ix) Dutch Eredivisie/Netherlands, \$87 million. In such a growing and diverse market, a good coverage and transmission guarantees the media positioning of the clubs worldwide, which increases its brand value, object of study of Brand Finance.

As it is very difficult to calculate the value of broadcasting costs of developing country leagues (since each team manages its own broadcasting rights), then another indicator to see the prestige of a country's football is through its national teams: the most renowned teams will always be the most followed and seen in international competitions. To weight this, can be consulted FIFA World Ranking, specifically the average position since the creation of this ranking (FIFA, 2017).

Recursion of football's capacities around national power

Coremberg, Sanguinetti and Wierny consider that the benefits of football to society are enormous: “strengthens national identity and unity, provides the possibility of generate a good image of the country when organizing an international event or its teams achieve good results in international tournaments, contributes to the dissemination of values that promote work and discipline and, finally, the practice of football can be a strategy for the promotion of health and the improvement of the quality of life of the inhabitants” (COREMBERG; SANGUINETTI; WIERNY, 2015, p.13). As previously shored, football externalities are also linked to national power as this is a multidimensional, recursive and dynamic phenomenon that is affected by all types of human activities.

With the information compiled, it is possible to point out how the football business is redundant in the accumulation of wealth: the soccer clubs that generate more income have the resources to hire the players of greater value and world-wide fame (that in many occasions

come from developing countries); however, the money spent to buy the most expensive players in the world recovers widely, as these clubs benefit collectively by competing with other teams that have “superstars” of similar fame. This lucrative business takes place essentially in developed countries, allowing the governments of these countries to attract global resources that, in addition to benefiting companies linked to football, ends up providing extraordinary resources to the States, benefiting their material capacities.

In addition, it is observed that the quality of football is directly linked to the semi-material capacities of the countries since, on the one hand, for a competitive league to be possible, a more or less numerous population is needed (with medium levels of social welfare and efficient institutions that guarantee and promote the performance of public activities, such as sport); but on the other hand, once a certain quality is achieved in soccer leagues, these generate economic resources that end up benefiting players, clubs, entrepreneurs, industries linked to football and, in short, the national society as a whole. All this, finally, overflows populations, benefits the semi-material capacities and increases the socio-institutional power of States.

By last, football clubs with foreign players of the highest level not only increase their aptitude to sell shirts all over the world and to fill stadiums where they present their “superstars”, but also translate into income from advertising and marketing product sales derived from interest for sponsors looking for very specific national or regional markets. All above turns out as an increase in fame and prestige for national leagues and, finally, the communicative-cultural power of the States.

No sport like football had transcended to be not only a healthy and playful human activity, but also a spectacle, business and passion with such diffusion and magnitude. In that sense, football has become a global phenomenon that represents multi-million-dollar deals, world fame, international influence, prestige, etc., all of which certainly contributes to national power.

The heterogeneity of football in the semi-periphery countries

Football business has gone against the current in the financial crisis in 2008. At that moment, many countries were stuck in the economic recession, but the income of FIFA showed an exponential growth, averagely 15% from 2006 to 2015 (FIFA, 2016). Yet, same as other industries, football can't make itself escape from the logic and the structure of the contemporary capitalist world system, which in fact is based on two major dynamics: the first one corresponds with the unequal distribution of gains between different areas: core, semi-periphery and periphery (WALLERSTEIN, 1974; TAYLOR; FLINT, 2002, p.20-22); the second one is about the slow positioning of Asia as a new world economic center of 21st century (ASENIERO, 1996; BEESON, 2009; WALLERSTEIN, 2010). What interest here, is to emphasize the heterogeneity of the semi-periphery, but in the field of football. Before, a brief indication about the center and the periphery.

The central countries are those that stand out not necessarily for possessing the highest material capacities, but for concentrating the higher semi-material capacities -constables in the high levels of well-being- and holding significant immaterial capacities for their ideological-cultural projection in the system. This is due, among other reasons, to the fact that their economies are exporters of goods with high added value and are immersed in the so-called third industrial revolution, are headquarter to very important financial centers and stock exchanges, have many transnational corporations and have significant control over global value chains, their international reserves are large, their powerful armies, their influential media and their preponderant geocultures. In terms of football, they are the owners of the football league matches which are the richest and the most powerful. In fact, from the theorization and the indicators presented in the previous section, it is possible to verify that the central States are the main circuits of football in what accumulation of wealth, competitiveness and prestige refers, primarily England, Germany, Spain, France and Italy; and, to a lesser extent, the Netherlands, Portugal and Belgium. All of these are extremely powerful in the field of football, whose power results from the simultaneous combination of both material capacities (here are the most expensive teams in the world, their national leagues are the most valuable and have football players best quoted), as semi-material capacities (their tournaments have a large number of teams, their national leagues are considered the most competitive in the world and the teams that play there are considered the strongest) and immaterial capacities (they have the most valuable soccer brands, a very high percentage of their players come from overseas and their broadcasting rights have reached the highest values and the most broadcasting). It should be clear that not all core states are powers in terms of football -consider with the great exception of the United States (MARKOVITS, 1990) - however, it is clear that the main dynamics of football occur in the core states and, with their mechanics, the centrality of these countries in the world-economy. As anticipated, the concentration of wealth, competitiveness and prestige in the domain of football occurs in the core states.

At the opposite end is the periphery. The genealogy of the peripheral states goes back to the processes of colonization and exploitation intrinsic to the expansion of capitalism from its origins to the present day. In fact, it was especially between the sixteenth and nineteenth centuries that colonial states violently introduced the peoples of the periphery into the capitalist world-economy and -through exploitation- dismantled many of their development potential, all of which has caused that the peripheral nations failed to define their own model of development and simply try to imitate the steps followed by the central States for their industrialization. Thus, peripheral economies have been distinguished by their specialization in economic sectors producing raw materials with low added value, due to their incipient industrial sector and low technological level, due to their fragile and cyclical growth, and to present serious external debt problems. Its dependent insertion in the world economy has been the cause and effect of the conditions of unrest that predomi-

nate in the periphery, that is, of societies where wages are precarious, little is invested in social programs, high levels of corruption persist and violence, social inequality is high and there is escape from those human talents that come to prosper. In general, the lack of socio-institutional power becomes a brake on the development of economic-military and communicative-cultural power. All this reduces presence to the peripheral countries in the world and makes them in States particularly vulnerable to the pressures of the core and semi-peripheral powers. However, within this large and numerous area, there are some that stand out for their relative advancement and proximity to the semi-periphery, these are the subregional powers (MORALES; ROCHA; DURÁN, 2016; TZILI, 2017; IÑIGUEZ-TORRES, 2017). In terms of football, the peripheral countries that highlight in this sport are, in the following order, Liga Aguila/Colombia, UPL/Ukraine, Persian Gulf Pro League/Iran, Egyptian Premier League/Egypt and Uzbek Oliy League/Uzbekistan. They stand out because of the relatively large number of teams competing in their first division leagues, the high international competitive level of certain local teams, the inclusion of some of their teams (only a few) in the “top 190” football brands and the value of some its native players have reached in the transfer market. Certainly, the periphery remains sidelines of the world-economy and contributes specially with human resources that are appropriated by the core and the semi-periphery (POLI, 2006; DARBY, 2007; POLI; RAVENEL; BESSON, 2015).

However, the semi-periphery is not simply a residual category that covers the dichotomous gap existing between the notions of center and periphery but refers to a specific number of states (just under thirty) with their own characteristics. Among these, it is possible to mention that these States occupy an intermediate structural and functional position; maintain geographic contiguity with both central and peripheral states; which were colonized by central states, but maintained relatively greater margins of autonomy than those on the periphery; their economies are in the process of industrialization; their administrative apparatus are in the process of modernization; their societies show high socio-economic inequality and their internal regions exhibit a great disparity in their levels of development; they project attractive and influential geocultures but are far from dominant; they are at the same time expelling migrants, transit territories and recipients of immigrants, displaced persons, refugees, exiles and who have left their homes due to violence or need; contain deeply discordant and volatile social dynamics; and, they are relevant -although not directors- in international governance.

It should be noted that the intermediate position of the semi-periphery in the world system is both economic, social and cultural: in economic terms the semi-periphery maintains stronger ties with the center, since it depends relatively on its markets, companies and foreign exchange; however, in general terms, the semi-periphery retains a level of socio-cultural approach closer to the periphery due to its geographic contiguity and historical interpenetration. In this sense, the semi-periphery is highly important because it possesses the most significant transforming potential for the system, since it is the locus of great discordant social forces

and where transcendent political movements emerge (WALLERSTEIN, 2003; CHASE-DUNN, 1990; TERLOUW, 2003). The most prominent states in the semi-periphery are the so-called regional powers (NOLTE, 2006; FLEMES, 2007; HURRELL, 2010; MORALES; ROCHA; VARGAS, 2013) and these are: China, Russia, Brazil, Saudi Arabia, México, India, Turkey, Poland, Argentina and South Africa.

In general terms, all these countries stand out for their enormous potential for football because:

- Material capacities and its contribution to economic-military power: certainly, none of the teams in these countries are in the Forbes “top 20” list of most valuable football clubs, but in the majority of them there are clubs that exceed the cost of €50 million; with the sole exception of India, the value of their first division leagues exceeds €100 million; several of these countries are not only the birthplace of great “football stars” with very high values in the transfer market, but also are exporters of players for the rest of the world.
- Semi-material capacities and its contribution to socio-institutional power: with the only exceptions of Saudi Arabia and India, the first division leagues of these countries are robust because they compete in at least 16 teams, which contributes to receiving players from the periphery and serving, in some cases, as shop window for teams from core states; with the exceptions of China, South Africa and India, the competitiveness of the national leagues in these countries is relatively high because they are among the strongest 30; and, again with the exceptions of South Africa and India, all these countries have at least one soccer team that is among the strongest 100.
- Immaterial capacities and its contribution to communicative-cultural power: with the exception of India, all countries have at least one football club that is in the “top 190” of the most valuable brands in this field; although it is difficult to estimate the total value of the broadcasting rights of their leagues, the national teams of these countries expectation around the world and are often rivals to win in regional competitions; and, in contrast to the competitions of the core states, the first division leagues in regional powers are less cosmopolitan and more nationalistic, to foster the generation of national talent.

Despite the relative strength of these countries in the field of football, it is also necessary to emphasize the heterogeneity that exists among them. As can be seen in the *Table 1. The thrustfulness of football in regional powers*, there is a great disparity not only of the strength, quality and prestige in the football of these countries but the contribution that this sport makes to their national power is also very unequal: at the top of the table, are Brazil and Argentina, countries with a huge football tradition, that have achieved great feats and have contributed -and still do- with great athletes in this sport, in synthesis “football world powers” but always with the constraints of its semi-peripheral nature; in the second quartile

of the table, Turkey, Russia, Mexico and Poland, countries that although they have not reached the prowess of the previous ones (a huge difference, is that they have never been world champions), enjoy a football tradition also important and they have an imposing regional presence in terms of football; in the third quartile, Saudi Arabia and China, two emerging powers of the late twentieth century, with a short tradition in modern football, but who have great aspirations in this sport and are betting very strongly on it; and at the bottom of the table, South Africa and India, regional powers that for historical, cultural and even structural reasons, still do not stand out in this sport.

TABLE 1 – The thrustfulness of football in regional powers

	Teams value ^a	League value ^b	“Top 11” national players value ^c	Number of teams ^d	Strongest league ^e	Strongest teams ^e	Brand value ^f	Foreigners in national league ^b	Ranking national teams ^g	TOTAL
Brazil	8	9	9	8	9	10	10	1	10	74
Argentina	7	6	10	10	10	9	7	2	9	70
Turkey	10	10	7	7	7	7	4	10	6	68
Russia	9	8	5	6	8	8	6	8	7	65
Mexico	6	7	6	7	6	6	9	9	8	64
Poland	3	4	8	6	4	4	2	7	5	43
China	5	5	2	6	3	3	8	4	2	38
Saudi Arabia	4	3	3	5	5	5	5	5	3	38
South Africa	2	2	4	6	2	2	3	3	4	28
India	1	1	1	3	1	1	1	6	1	16

Own elaboration table.

a. The Forbes' list was expanded with the Transfermarkt GmbH & Co data (2017). For this item, only football teams worth more than 50 million euros have been counted.

b. Transfermarkt GmbH & Co data (2017).

c. The information generated by CIES Football Observatory has been complemented with Transfermarkt GmbH & Co data (2017). For the calculation of this item, has been considered the value of the “top 11” of the most expensive soccer players in each country, regardless of the league where they compete.

d. From the amount of equipment existing in the first division leagues of the world, the following values were assigned: 28 teams=10 points, 22 teams=9 points, 20 teams=8 points, 18 teams=7 points, 16 teams=6 points, 14 teams=5 points, 12 teams=4 points, 10 teams=3 points, 9 teams=2 points, 8 teams or less= 1 point.

e. IFFHS reports (2016a; 2016b; 2017). The score was assigned decreasingly (starting from 10) according to the ranking of the league or the positioning of their teams.

f. From 10 to 1, decreasing values were assigned according to the number of teams per country included in the “top 190” brand values (BRAND FINANCE GROUP, 2012).

g. From 10 to 1, were assigned decreasing values according to the FIFA World Ranking, specifically the average position since the creation of this ranking (FIFA, 2017).

Of all the previous countries and among its possible links, the Sino-Argentine relationship is the one that is shown as the most exceptional. What is this about? As already noted, China is the only emerging power that has made explicit its ambitious aspirations in football (BARDON; BLACK, 2008; TIEN-CHIN; BAINER, 2010; CORNNELL, 2017) and, the

3. In addition to Brazil and Argentina, the Chinese Super League, only has record of the participation of five players from Poland, three from Turkey and one from South Africa. There have never been players from Russia, Mexico, Saudi Arabia and India.

countries that have contributed most with players, coaches and technical staff to the development of Chinese football³ have been Brazil and Argentina: certainly these two countries are the largest exporter of players around the world, however, by tradition and vocation, Brazilians have been more focused on Europe - almost 2/3 of them are concentrated in European leagues- while the geographic dispersion in the Argentine players is higher, as 55% are in Latin America, 36% in Europe and the rest in other regions. In other words, Argentine football seems more willing to explore new frontiers. In addition, as will be shown in the following lines, the interest of Argentineans in Chinese football is not reduced at the players level, but also covers the business and transcends the political.

Argentina: a semi-peripheral state but “football world power”

Argentina is a nation-state that throughout its history has had many ups and downs in its international position because, during almost two centuries (XVIII and XIX), it experienced moments of immense prosperity and growth -in which it arrived at to be the “world’s breadbasket”, the ninth world economic power and leader in the Latin American system- but then, in the twentieth century, experienced acute moments of recession, crisis and regression (1930, 1983, 2001).

Precisely, a watershed in the contemporary history of Argentina is in the crisis of the end of 2001 and its repercussions in the following year. Vadell argues that “between 1998 and 2002, extreme poverty increased by 223% in Argentina. A unique data in such a small space of time. In 2001, the share of workers in GDP fell to the lowest level in Argentine history” (VADELL, 2006, p.202). By the end of 2002, the demands of Argentine society were becoming deeper. This complicated sociopolitical environment would lead to the presidential elections to advance almost six months from the scheduled date, and then to the unexpected election of Nestor Kirchner (2003-2007), who would inaugurate a left-progressive political cycle (the Kirchnerism) that would last for more than a decade with the governments of his wife, Cristina Fernandez de Kircher (2007-2015).

The political changes of the beginnings of the 21st century in Argentina also had an impact on the management of its local football (BECERRA, 2015). The former left-wing President Cristina Fernandez put into operation during 2009 the program *Futbol Para Todos* (FPT), which began to broadcast the Primera División games for free, with a state subsidy of 600 million Argentine pesos (ARP)⁴ per year (MIGUEZ, 2009); but, in the opposite direction, his successor Mauricio Macri annulled the state program FPT in its eighth year of operation and sold the broadcasting rights for the next 10 years to U.S. media companies Twenty-First Century Fox and Time Warner for a value of little more than US\$200 million per year (REUTERS STAFF, 2017), a greater amount than the Argentinean clubs received with FPT and presumably will come to revitalize the soccer business in this country for the next few years.

Despite the economic difficulties and political changes experienced by Argentina in recent decades, this has not prevented it from shining globally in terms of football for: having two of the most expensive teams

4. Equivalent, at that time, to US\$ 155 million.

on the American continent (River Plate and Boca Juniors) with a value exceeding € 50 million; being the third most valuable league of western hemisphere (after Brazil and Mexico); being the place of birth of some of the players more costs of the world (today the most outstanding are Messi, Higuain, Agüero, Dybala and Icardi); being the country where more teams compete in a first division tournament (28 teams); because of the high competitiveness of its league, since in 2015 was considered the 4th strongest in the world (only after Spain, Italy and Germany); having some of the strongest clubs in the world such as River Plate, Boca Juniors, Racing Club, Students and San Lorenzo; having seven teams with a high brand value that places them among the “top 190” Brand Finance; being the fifth best national selection in all history, according to the FIFA ranking; and being the second exporter of soccer players (after Brazil), having contributed to the world “superstars” like Di Stefano, Kempes, Maradona, Batistuta and, at present, Messi. All this projects Argentina as an authentic “football world power”, as evidenced by *Table 1*. But what is its specific contribution to the national power of Argentina?

In a pioneering study, both by their methodology and by their findings, Coremberg, Sanguinetti and Wierny calculated the contribution of professional and amateur football to Argentina’s economy through direct effects (clubs and associated sectors) and indirect (suppliers, links with the national economy, etc.) of this sport. According to their estimates, Argentine football generated AR\$41,775 million in 2013, of which AR\$8,860 million correspond to the gross value created by the clubs and AR\$ 32,915 million to the sectors that produce thanks to soccer. In the words of the authors, “this means that for each peso spent by clubs, an additional 3.7 pesos is generated in other sectors of the economy, more than calculated for the sport in the United Kingdom” (COREMBERG; SANGUINETTI; WIERNY, 2015, p.54). However, the most remarkable of this research is that it discovers the great potential of Argentine soccer because it “is competitive both football and economically (for its low costs) at an international level” (COREMBERG; SANGUINETTI; WIERNY, 2015, p.42), especially if it is taken into account that Argentine football clubs are mostly financed - almost 50%- by their fans and not by the broadcasting rights, marketing and sponsorships as in Europe or Brazil.

This gives rise to enormous possibilities of understanding and collaboration between Argentina and China, which is potentially beneficial to both parties.

China, the new football’s “emerging power”

According to Horne, although the official FIFA emblem “of two footballs imprinted with the map of the world depicts the Far East close to the center where the two balls intersect, there can be no doubt that Asia is peripheral in terms of football power” (HORNE, 2004, p.1235). However, in the last decade, this has begun to change substantially.

Same as the FIFA’s report, the TV revenue from Asia and North Africa rose from USD\$86 million in 2007 to USD\$218.2 million in 2014, which represents a huge increase of the number of the fans in this certain

region, which is undoubtedly the most dynamic region in the world. In this context, China stands. In the past few decades, China has devoted to surpass its situation of semi-peripheral country and has prepared itself to play a role as regional power. (EICHENGREEN, 2006; ARRIGHI, 2007). China is urged to improve itself from many different aspects, one of which is consolidate its influence, prestige and presence in globalization. Football happens to be a vital component of this because, in fact, China is an emerging country in this field and has much to grow (*Table 1. The thrustfulness of football in regional powers*). As Pulleiro pointed out, sports competition “supposes a sample of status and the acquired development in the existence of concrete power relations” (PULLEIRO, 2014, p.10).

According to the statistics of the IFFHS, the Chinese Super League (CSL) is considered to occupy the fourth place among the football leagues in Asia, running after professional leagues of Korea, Saudi Arabia and Japan. However, the enhancement of competitiveness in recent years benefits from the sponsor of companies and the national project of building a football center. Besides, under the leadership of President Xi Jinping, revitalizing the Chinese football has been put on the agenda as a significant mission to create a sports world power. This goal will be achieved by getting into the FIFA World Cup (the one in 2002 was the only one in which the Chinese football team participated), host a FIFA World Cup in the year 2030 or 2034 and winning the World Cup before 2050.

It has been demonstrated that the promotion of sport does not necessarily translate into an increase in national capacities, even some academics have come to seriously debate the benefits of sporting mega-events for host countries (WHITSON; HORNE, 2006; BARCLAY, 2009; LI; MCCABE, 2013). However, China is shown as a paradigmatic case, completely opposite. According to Carlos Pulleiro, China has been able to use sport in each of the variants: “organizing the 2008 Summer Olympics to make visible its economic strength and ascendancy in the international power hierarchy, using ping-pong as a diplomatic element to establish contact with the United States or conditioning Taiwan’s Olympic status on its return to Olympic Movement in the late seventies” (PULLEIRO, 2016, p.55). If a country has benefited politically from sport during the Cold War, it has been precisely China.

To achieve its goals in football, China needs to take three steps: first, expand the construction of the football field, including building more modern stadiums and increase the number of the football field all over the country. Second, pay more attention to the personnel training system, in other words, enhance the level of the Chinese local coaches and trainers. Third, Popularize the football, which CSL has begun to spend big-money in introducing famous European and South American football players to get the attention of Chinese fans and others worldwide.

Chinese Football Association was established in January 3, 1955, with only 62 years of history. The Argentine Football Association has set up for 124 years of and is the first of its kind in setting up in South America Football Association as well as one of the world’s first eight Football Association. China is a sports power country, but not in football. In contrast, Argentina possesses richer experience. A few years after the 2014 FIFA World

Cup, Argentina has been occupied the world's first position. China must use the power of predecessors to develop Chinese football. This year coincided with the 65th anniversary of the establishment of diplomatic relations between China and Argentina, China and Argentina will carry out more in-depth cooperation in various fields, especially in the field of football.

The level of the national football is determined by the football environment and the material conditions. China, with a complicated situation, is now facing countless difficulties in the development of football, which is restricted by the economic, the political and the cultural conditions. The CSL was established almost half a century later or more than the stronger leagues. The time was a little late. Besides, it has a slowing development because it lacks experience and it must face the impact of a political reform. China lagged other nations in the football development although China had done a lot since the establishment of the P.R.C. Not until the 1990s, did China begin to have its own professional league. Since 2001, the Chinese football became mired in corruption. The executives of the Association and the management of the club were involved in this scandal. Behaviors against the sports spirit like the match-fixing, the cheating calls and going on strike resulted in the devitalization of the Chinese football development. With a series of disclosed circumstances, the phenomenon of the football gambling gradually surfaced, involving the executives of the Association, the club management, the referee and the players. After the investigation and the punishment, in recent years, these bad behaviors have reduced a lot. On October 7, 2001, at the Wulihe Stadium in Shenyang, the Chinese national football team, under the leadership of Mi Lu, defeated Oman and historically stepped into the World Cup Finals. During that time, the football movement is gaining steam, with all the national team jersey sold out instantly. Primary and secondary schools also engaged specialty football training classes, showing that football had turned into the most popular sport. Although in that session, China was out without winning a game in the group, it had a huge positive effect on the domestic football environment. In recent years, the Guangzhou Evergrande Taobao Football Club won the AFC Asian Cup twice, making football heated again throughout the country. The future development of the Chinese football is worth looking forward to.

At the G-20 Hangzhou Summit in 2016, President Xi unexpectedly sent a request to the President Macri, hoping that China would have its own Messi or Maradona in 20 years, which would need the response of Argentina. Macri immediately responded that he was very glad to help. Then they also discussed on the issues like Argentine football coach teaching in China, Chinese players going to the Argentine club, etc.

Sino-argentine football relations

The football diplomacy proposed by President Xi has also become part of China's foreign policy. As the ping-pong diplomacy opened the door to Sino-American exchanges, football diplomacy aspires to narrow the distance between the Chinese people and the people of the world. Football diplomacy highlights China's open and inclusive diplomatic at-

titude towards integrating into the world, reflects China's tentative "ball" diplomatic means to show China's humble and proactive big country style as well as China's reform goals of comprehensive development and flourishing. President Xi also put forward "Chinese Dream", the important guideline and ruling concept, with which the dream of sports power is also closely linked. Therefore, considering China's weak football performance, it is regarded as imperative to promote the reform of the football system. On February 27, 2015, the Central Leading Group for Comprehensive Deepening Reforms passed an overall program of China's football reform. The situation of Chinese football is changing.

On July 18, 2014, President Xi arrived in Buenos Aires for a state visit to Argentina and received No. 10 jersey of Argentine national team. After the Mayor Macri finished the gift-giving, Xi also humorously asked: "how much is the transfer fee?" During his visit to Argentina, President Xi repeatedly mentioned in his speech that he was eager to host the World Cup in China, hoping that Argentina would help Chinese football, causing great repercussions in the local football community.

With the increasingly close relations between China and Argentina, the Argentine clubs have gradually entered China, injecting vitality into the Chinese football development. At the same time, the Chinese companies also became sponsors of many well-known football clubs in Argentina. For example, Huawei has sponsored two famous clubs: the CA Boca Juniors and the River Plate. Many Argentine football clubs also carried out deeper cooperation in other fields in China. Chinese football should seize this opportunity to learn more about foreign advanced concepts and experiences.

The CSL has also introduced several Argentine football players, hoping that their power will help arouse the passion of the team. For example, in these two years, the Hebei China Fortune FC has introduced the Argentine international Ezequiel Ivan Lavezzi and the Shanghai Greenland Shenhua Football Club spent big-money in hiring Argentine players like Carlos Tevez. It will be easier to understand the big-money by counting that Tevez can earn US\$ 80 per minute. In addition to the transfer of the players, to get access to the Chinese market, Argentina and Brazil held the Supercopa Sudamericana in the Bird's Nest in Beijing, giving Chinese fans an opportunity to watch the competitions of famous football players like Messi, Neymar and Kaka at close range.

This year is the 65th anniversary of the establishment of diplomatic ties between China and Argentina. The two countries will certainly consolidate and deepen bilateral cooperative relations, especially the cooperation in football. With the national determination to promote the football, both countries will seek for a mutually beneficial cooperation in various fields and attain sustainable development.

Conclusion

In previous lines, the challenges faced by China were analyzed, the most extraordinary emerging power since the end of the 20th century and the beginning of the 21st century, in its efforts to consolidate its national power using, as one more tool, football. The methodological

strategy was, first, address a series of theoretical considerations to size the contribution of football to national power of a State; second, observe the potentiality of regional powers in this sport, but also their heterogeneity, specifically concerning Argentina -that represents a paradigmatic case that while maintaining itself as a semi-peripheral state, is at the same time a “football world power”- and China, an emerging power which understands soccer as a tool in the consolidation of its national power; third, a review of Sino-Argentine relations in this sporting matter.

The reasons that cause the differences between China and Argentina could be summarized as the following:

- **Football system:** The construction of the football system in China is a problem that needs more attention. Although several reforms have been conducted, the effect is not satisfactory. Additionally, along with the commercialization of football, the corruption began to appear again. What’s worse, many club managers in the Chinese Football Association do not understand the football career resulting in a phenomenon that basically the professional subordinate staffs are under the charge of the unprofessional outsiders.

In Argentina, football can be seen everywhere. Greeting people by discussing the football is as normal as greeting with the question “Have you had your meal?” in China. According to the statistics, the penetration of football in Argentina is as high as 98% among the male from 3 to 70 years old. And 9 people out of 10 are club fans.

- **Number of football population:** the number of real Chinese football fans is not large, although in recent years the number has exploded. Some of them fall in love with football because of the World Cup while some fans get started because of the handsome football players. And some pay attention to football hearing of the report of the Chinese team’s victory. The growth of fan’s population doesn’t seem healthy, but it still has a positive effect to some extent.

- **Construction of the football infrastructure:** Given that this densely populated country spans relatively little land, although the government keeps impelling the construction of athletic facilities, the demand of football field cannot be satisfied. Due to the high costs of the construction and the maintenance, some football field began to have an admission charge. Now it needs nearly 200 yuan for a cheap football game, too expensive for students with no income to play football, which indeed hinders the further development of the football career in China.

The situation is much better in Argentina. The Argentine football population is large, and people have begun to watch football games since they were young. The football infrastructure is adequate. There are 17 standard football fields in Buenos Aires, the capital of Argentina.

Considering this, it is easy to find out the huge possibility of the further communication between Argentina and China: the first has a strong football power which can be used smartly as a part of its public diplomatic means; the second needs the talents and experiences of coun-

tries with a football tradition willing to support in the achievement of its national goals. In this aspect, Argentina and China are never competitors against each other.

References

- ALLMERS, S.; MEANNIG, W. Economic impacts of the FIFA Soccer World Cups in France 1998, Germany 2006, and outlook for South Africa 2010. *Eastern Economic Journal*, v.35, n.4, p.500-519, 2009
- ARRIGHI, G. *Adam Smith en Pekín*. Madrid: Akal, 2007
- ASENIERO, G. Asia in the world-system. *Social Justice*, spring-summer, v.23, n.1/2 (63-64), p.28-249, 1996
- BARCLAY, J.. Predicting the cost and benefits of mega-sporting events: misjudgement of olympic proportions?. *Economic Affairs*, v.29, n.2, p.62-66, 2009
- BARDON, S.; BLACK, M. The economics of sport in China: a maturing sector. *China Perspectives*, v.73, n.1, p.40-46, 2008
- BECERRA, M.. *Economía política de la pelota. Fútbol para Todos y el factor Tinelli*. 2015 [Online] Available at: <http://nuso.org/articulo/economia-politica-de-la-pelota/>. Accessed sept. 2017
- BECK, U. The cosmopolitan society and its enemies. *Theory, Culture & Society*, v.19, n.1-2, p.17-44, 2002
- BEESON, M. Hegemonic transition in East Asia? The dynamics of chinese and american power. *Review of International Studies*, v.35, n.1, p.95-112, 2009
- BONIFACE, P. El fútbol, fenómeno global por excelencia. *Vanguardia Dossier*, n.20, p.6-14, 2006
- BRADLEY, J. M. The patriot game: football's famous 'Tartan Army'. *International Review for the Sociology of Sport*, v.37, n.2, p.177-197, 2002
- BRAND FINANCE GROUP. *Football Brands 2012*. 2012 [Online]. Available at: http://brandfinance.com/images/upload/brandfinance_football_brands_2012.pdf. Accessed sept. 2017
- CHASE-DUNN, C. Resistance to imperialism: semiperipheral actors. *Review*, Winter, n.XIII, v.1, p.1-31, 1990
- CIES FOOTBALL OBSERVATORY. *New exclusive CIES Football Observatory transfer value estimates*. Neuchâtel: CIES Football Observatory, 2017
- CORNELL, J. Globalisation, soft power, and the rise of football in China. *Geographical Research*, sept., p.1-11, 2017
- COREMBERG, A.; SANGUINETTI, J.; WIERNY, M.. *La contribución del fútbol a la economía argentina*. 2015 [Online]. Available at: <https://arklems.files.wordpress.com/2011/10/afafce-informe-final060415.pdf>. Accessed sept. 2017
- DARBY, P. Out of Africa: the exodus of elite african football talent to Europe. *Journal of Laboratory Society*, v.10, n.4), p.443-456, 2007
- DARBY, P. 'Let us rally around the flag': football, nation-building, and pan-africanism in Kwame Nkumah's Ghana. *Journal of African History*, v.54, n.2, p.221-46, 2013
- DIETSCHY, P. Making football global? FIFA, Europe, and the non-european football world, 1912-74. *Journal of Global History*, v.8, n.2, p.279-298, 2013
- DUBAL, S. The neoliberalization of football: rethinking neoliberalism through the commercialization of the beautiful game. *International Review for the Sociology of Sport*, v.42, n.2, p.123-146, 2010
- EICHENGREEN, B. China, Asia, and the world economy: the implications of an emerging asian core and periphery. *China & World Economy*, v.14, n.3, p.1-18, 2006
- EISENBERG, C. FIFA 1975-2000: the business of football development organisation. *Historical Social Research*, v.31, n.1, p. 55-68, 2006a
- EISENBERG, C. International bibliography of football history. *Historical Social Research*, v.31, n.1, p.170-208, 2006b
- EVENS, T.; LEFEVER, K.. Watching the football game: broadcasting rights for the european digital television market. *Journal of Sport and Social Issues*, v.35, n.1, p.33-49, 2011

- FALCONIERI, S., SÁKOVICS, J. ; PALOMINO, F. Collective versus individual sale of television rights in league sports. *Journal of the European Economic Association*, v.2, n.5, p. 833-862, 2004
- FIFA. *Financial and governance report 2015*. Ciudad de México: Fédération Internationale de Football Association, 2016
- FIFA. *Men's ranking*. 2017 [Online] Available at: <http://www.fifa.com/fifa-world-ranking/ranking-table/men/index.html>. Accessed sept. 2017
- FLEMES, D.. *Conceptualizing regional power in international relations: lessons from the South African case*. 2007 [Online] Available at: http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_07_wp53_flemes.pdf. Accessed sept. 2017
- FORBES. *Los 20 equipos de futbol más valiosos de 2016*. 2016. Available at: <https://is.gd/itTB20>. Accessed: ago. 2017
- FORBES. *The world's 12 richest TV soccer deals*. 2017 [Online] Available at: <https://is.gd/7t1clU> . Accessed sept. 2017
- GASPARETTO, T.; BARAJAS, A. Reanalizando la competitividad en la industria del fútbol: diferencia acumulada de puntos. *Revista de Administração de Empresas*, v.56, n.3, p.288-301, 2016
- GIRI, A. K. Cosmopolitanism and beyond: towards a multiverse of transformations. *Development and Change*, november, v.37, n.6, p.1277-1292, 2006
- GORTAZAR, L. *Broadcasting rights in football leagues and TV competition*, Madrid: CEMFI, 2012
- HADAS, M. Football and social identity: the case of Hungary in the Twentieth Century. *The Sports Historian*, v.20, n.2, p.43-66, 2000
- HORNE, J. The global game of football: the 2002 World Cup and regional development in Japan. *Third World Quarterly*, v.25, n.7, p.1233-1244, 2004
- HURRELL, A. Regional powers and a global system from a historical perspective. In: FLEMES, D. *Regional leadership in the global system*. Farnham: Ashgate, 2010
- HUEVENNERS, C. *Marketing of football broadcasting rights: is competition off-side?*. 2014 [Online]. Available at: <https://is.gd/79wBWo>. Accessed sept. 2017
- IFFHS. *The strongest league in the world 2015*. 2016a [Online]. Available at: <http://iffhs.de/the-strongest-league-in-the-world-2015/>. Accessed: abr. 2017
- IFFHS. *Club world ranking 2015*. 2016b [Online]. Available at: <http://iffhs.de/club-world-ranking-2015/>. Accessed: abr. 2017
- IFFHS,. *International Federation of Football History and Statistics*. 2017 [Online] Available at: <http://iffhs.de/>. Accessed sept. 2017
- IÑIGUEZ-TORRES, L. P. Del desarrollo político-económico y la proyección internacional de Egipto tras la Guerra Fría: estrategias de una potencia subregional de Medio Oriente. *InterNaciones*, n.12, p.41-68, 2017
- KARUSH, M. National identity in the sports pages: football and the mass media in 1920s Buenos Aires. *The Americas*, v.60, n.1, p.11-32, 2003
- LEVERMORE, R. Sport-for-Development and the 2010 Football World Cup. *Geography Compass*, v.5, n.12, p.886-897, 2011
- LI, S.; MCCABE, S. Measuring the socio-economic legacies of mega-events: concepts, propositions and indicators. *International Journal of Tourism Research*, v.15, n.4, p.388-402, 2013
- MARKOVITS, A. Pourquoi n'y a-t-il pas de football aux États-Unis ? L'autre 'exceptionnalisme' américain. *Vingtième Siècle*, v.26, n.1, p.19-36, 1990
- MARSCHIK, M. Mitropa: representations of 'Central Europe' in football. *International Review for the Sociology of Sport*, v.36, n.1, p.7-23, 2001
- MEISSNER, F. & VERTOVEC, S.. Comparing super-diversity. *Ethnic and Racial Studies*, v.38, n.4, p.541-555, 2015
- MIGUEZ, D.. Fútbol gratis por diez años en TV abierta. *Página 12*. 2009. Available at: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-130361-2009-08-21.html>. Accessed: ago. 2017
- MORALES, D., ROCHA, A. & DURÁN, T.. Las potencias subregionales en el sistema internacional de Posguerra Fría: ¿nuevos actores en la política internacional?. *Geopolítica(s)*, v.7, n.1, p.73-103, 2016.
- MORALES, D., ROCHA, A. & VARGAS, E.. Las potencias regionales como protagonistas del sistema político internacional: cooperación y diálogo en el Foro BRICS. *Geopolítica(s)*, v.4, n. 2, p.237-261, 2013

- NOLTE, D. 2006. *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. 2006 [Online]. Available at: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp30_nolte.pdf. Accessed sept. 2017
- POLI, R. Migrations and trade of african football players: historic, geographical and cultural aspects. *Africa Spectrum*, v.41, n.3, pp.393-414, 2006
- POLI, R. ;RAVENEL, L. ; BESSON, R. *Exporting countries in world football*. Neuchâtel: CIES Football Observatory, 2015
- POLI, R., RAVENEL, L. & BESSON, R. *Transfer values and probabilities: the CIES Football Observatory approach*Neuchâtel: CIES Football Observatory, 2016
- PULLEIRO, C. Los Estados en los Juegos Olímpicos durante la Posguerra Fría desde la teoría del equilibrio de intereses: el caso de los BRICS. *Trabajos y Ensayos*, n.18, p.1-18, 2014
- PULLEIRO, C.. *Relaciones internacionales y Juegos Olímpicos*. Bilbao: Centro de Estudios Olímpicos de la UPV/EHU, 2016
- REUTERS STAFF. Fox, Turner win broadcast rights to Argentine soccer. *Reuters*, 2017. Available at: <https://is.gd/LEWW1p>. Accessed: ago. 2017
- ROTTENBERG, S. The baseball players' labor market. *The Journal of Political Economy*, v.64, n.3, p.242-258, 1956
- STOREY, D. Football, place and migration: foreign footballers in the FA Premier League. *Geography*, v.96, n.2, p.86-94, 2011
- TAYLOR, M. Global players? Football, migration and globalization, c. 1930-2000. *Historical Social Research*, v.31, n. 1 (115), p.7-30, 2006
- TAYLOR, P.J. & FLINT, C. *Geografía política*. Madrid: Trama Editorial, 2002
- TERLOUW, K. Semi-peripheral developments: from world-systems to regions. *Capitalism, Nature, Socialism*, v.14, n.4, p.71-90, 2003
- TIEN-CHIN, T. ; BAINER, A. Globalization and chinese sport policy: the case of elite football in the People's Republic of China. *The China Quarterly*, v.203, p.581-600, 2010
- TORGLER, B.The economics of the FIFA Football Worldcup. *Kyklos*, v.57, n.2, p.287-300, 2004
- TRANSFERMARKT GmbH & Co. *Transfermarkt*. 2017 [Online] Available at: <https://www.transfermarkt.es/>
- TZILI, E. Filipinas. *Anuario Asia Pacífico*, n.16, p.317-336, 2017
- VADELL, J. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.49, n.1, p.194-214, 2006
- VERTOVEC, S. Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, v.30, n.6, p. 1024-1054, 2007
- WALLERSTEIN, I. The rise and future demise of the world capitalist system: concepts for comparative analysis. *Comparative Studies in Society and History*, v.16, n.4, p.387-415, 1974
- WALLERSTEIN, I. *El moderno sistema mundial*. Tomo I: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. México, D.F.: Siglo XXI. 2003
- WALLERSTEIN, I. Northeast Asia in the multipolar world-system. *Asian Perspective*, v.34, n.4, p.191-205, 2010
- WHITSON, D. & HORNE, J.. Underestimated costs and overestimated benefits? Comparing the outcomes of sports mega-events in Canada and Japan. *The Sociological Review*, v.54, n.2, p.73-89, 2006
- ZOLO, D.*Cosmópolis*. Barcelona: Paidós, 2000

Da operação de manutenção de paz à cooperação técnica: as iniciativas brasileiras para a paz em Moçambique (1992-2010)

From peacekeeping operations to technical cooperation: the Brazilian peace initiatives in Mozambique (1992-2010)

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p47](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p47)

Thaise Kemer¹
Alexsandro Eugenio Pereira²

Recebido em: 10 de novembro de 2017
Aprovado em: 14 de maio de 2018

RESUMO

Esse artigo analisa a participação brasileira nas iniciativas das Nações Unidas no processo de paz de Moçambique e argumenta que a atuação do Brasil no contexto moçambicano apresentou limites relativamente à associação entre a construção da paz e a promoção do desenvolvimento. Para evidenciar esse argumento, o artigo examinou a participação do Brasil no contexto da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) e analisou os acordos de cooperação técnica entre Brasil e Moçambique entre 1992 e 2010. Com base nessa análise, evidenciou que não houve continuidade entre a participação do Brasil na ONUMOZ e os acordos bilaterais de cooperação técnica entre Brasil e Moçambique. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso apenas cinco acordos de cooperação bilateral foram implementados. Esse número foi ampliado no governo Lula. A análise qualitativa desses dados evidencia que a promoção do desenvolvimento esteve mais associada a decisões específicas de cada governo do que a uma política externa brasileira orientada à construção da paz, a qual demandaria a intensificação desses acordos após o término da ONUMOZ como forma de oferecer condições estruturais para a paz aos moçambicanos.

Palavras-chave: Paz; Desenvolvimento; Análise de Política Externa.

ABSTRACT

This article analyzes the Brazilian participation in the initiatives of the United Nations in the peace process in Mozambique and argues that the Brazilian initiatives in the Mozambican context was limited in terms of the association between peacebuilding and development. In order to highlight this argument, the paper examines the participation of Brazil in the context of the United Nations Operation in Mozambique (UNOMOZ) and reviews the technical cooperation agreements between Brazil and Mozambique between 1992 and 2010. Based on this analysis, it is showed that there was no continuity between Brazil's participation in UNOMOZ and the bilateral technical cooperation

1. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Mestre em Ciência Política pela mesma instituição. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI/UFPR) e do Núcleo de Estudos para a Paz (UNILA). Possui Pós-Graduação em Relações Internacionais pelo Instituto Universitário Cândido Mendes do Rio de Janeiro (2013). Curitiba/Brasil
ORCID: [0000-0002-6779-8972](https://orcid.org/0000-0002-6779-8972)

2. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (1994), Mestrado e Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1998 e 2003). Atualmente é Professor Associado do Departamento de Ciência Política e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. É coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI/UFPR), Editor-Chefe da Revista Conjuntura Global e pesquisador da área de Ciência Política. Curitiba/Brasil
ORCID: [0000-0002-9613-4702](https://orcid.org/0000-0002-9613-4702)

between Brazil and Mozambique. While the government of Fernando Henrique Cardoso implemented five bilateral cooperation agreements, the government of Lula increased the bilateral cooperation projects to 49. Based on these data, the paper evinces that the promotion of development was mainly associated with specific government decisions, in detriment of a Brazilian foreign policy geared to peacebuilding, which would require the intensification of such agreements after the end of the UNOMOZ, as a way to offer structural conditions for peace in Mozambique.

key words: Peace; Development; Foreign Policy Analysis.

Introdução

O presente artigo analisa as iniciativas do Brasil para a promoção da paz em Moçambique, no período compreendido entre a implementação da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONU-MOZ), em 1992, a qual contou com a participação do Brasil, e 2010, último ano do segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) como presidente brasileiro. Esse período permite analisar a política externa brasileira, compreendendo dois momentos: a participação brasileira no contexto da ONUMOZ; e os projetos brasileiros de cooperação para o desenvolvimento com Moçambique, realizados após o término dessa missão.

O artigo debate a seguinte questão: em que medida as políticas brasileiras para a promoção da paz em Moçambique estiveram relacionadas ao fortalecimento do desenvolvimento nesse país, no período entre 1992 e 2010? Para operacionalizar a pesquisa, utiliza-se o conceito de *peacebuilding*, segundo o qual a paz implica não apenas a cessação da violência física, mas também o provimento de “justiça social” (GALTUNG, 1976, p. 297-298). O conceito de justiça social, por sua vez, relaciona-se não apenas à presença de estruturas sociais – como o acesso a sistemas de saúde e de educação –, mas também à distribuição equânime de poder e de recursos, de forma a permitir que os indivíduos possam alcançar a totalidade de suas potencialidades (GALTUNG, 1976, p. 297-298; KEMER *et al.*, 2016, p. 138-139). O conceito de *peacebuilding* foi criado por Johan Galtung, um dos fundadores do campo dos Estudos para a Paz (*Peace Studies*), durante a década de 1970, e foi internalizado no contexto das Nações Unidas no documento “Uma Agenda para a Paz”, do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali (A/47/277, 1992). Com a ideia de *peacebuilding*, houve o fortalecimento da noção de desenvolvimento no contexto das Nações Unidas (KEMER *et al.*, 2016, p. 139). De acordo com o primeiro relatório sobre o Desenvolvimento Humano da ONU em 1990, o desenvolvimento tem como objetivo básico “(...) criar um ambiente que habilite as pessoas a desfrutarem de vidas longas, saudáveis e criativas” (PNUD, 1990, p. 9; MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 62).

Para compreender a atuação do Brasil para a promoção da paz em Moçambique no período entre 1992 e 2010, o presente artigo considera, para o recorte temporal selecionado, os diferentes entendimentos sobre a noção de desenvolvimento apresentados pelos governos do Brasil nesse período. Assim, verifica-se que a Análise de Política Externa (APE) torna-se imprescindível para o debate do problema proposto, uma vez

que, de acordo com Milani e Pinheiro (2013), a compreensão das mudanças na política interna permite um entendimento mais amplo sobre a política externa do Brasil, pois sua formulação e implementação estão inseridas na dinâmica das escolhas de governo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Dessa forma, a política externa implementada pelos diferentes governos brasileiros torna-se relevante para a análise, com foco particular nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), cujos mandatos ocuparam a maior parte do recorte temporal selecionado. A análise da política interna nacional oferece, portanto, elementos que permitem problematizar as iniciativas da política externa brasileira para a promoção da paz em Moçambique, para a qual a ideia de desenvolvimento, operacionalizada de maneiras distintas durante o período selecionado para o artigo, assume um papel fundamental.

O artigo argumenta que a atuação do Brasil no contexto moçambicano apresentou limites relativamente à associação entre construção da paz e promoção do desenvolvimento. Esses limites referem-se não apenas às características do mandato da ONUMOZ, voltado, principalmente, ao monitoramento do desarmamento e do cessar-fogo em Moçambique, mas também da política externa brasileira em matéria de desenvolvimento, tendo em vista as distintas orientações dos governos de FHC (1995-2002) e de Lula (2003-2010) nessa temática. Nesse sentido, a análise das iniciativas do Brasil para a paz em Moçambique revela uma relativa dissociação entre a promoção da paz e a promoção do desenvolvimento, pois: (1) no governo de FHC, não houve projetos de cooperação bilateral em diversos temas centrais para a promoção do desenvolvimento, como nas áreas da saúde, da agricultura, da capacitação profissional e da cultura e; (2) do ponto de vista quantitativo, a comparação entre os períodos FHC e Lula revelou grande disparidade quanto ao número dos projetos realizados – se, por um lado, o governo FHC implementou cinco acordos de cooperação bilateral, por outro, esse número foi ampliado para quarenta e nove no governo de Lula. Assim, esses dados sugerem que a promoção do desenvolvimento por meio de projetos de cooperação bilateral variou conforme as escolhas políticas dos governos de FHC e de Lula em matéria de paz e de desenvolvimento. Assim, o cerne do presente artigo é, precisamente, problematizar a ação do Brasil para a promoção da paz, de forma a considerar não apenas as linhas de continuidade existentes sobre esse tema no plano retórico, mas, também, as diferentes operacionalizações do duo paz-desenvolvimento no terreno moçambicano.

Nesse contexto, o artigo evidencia que os governos de FHC e de Lula apresentaram perspectivas distintas relativamente ao conceito de desenvolvimento. Considera-se, aqui, o argumento de Marcelo Passini Mariano e de Haroldo Ramanzini Júnior (2012), para os quais esse conceito pode variar de acordo com os diferentes governos responsáveis pela condução da política externa brasileira em um dado período. Consequentemente, no caso de Moçambique, as iniciativas brasileiras para a paz estiveram associadas, num primeiro momento, à operacionalização da ONUMOZ, cujo mandato previa, sobretudo, o

monitoramento do desarmamento e do cessar-fogo em Moçambique. Num segundo momento, a ampliação dos esforços brasileiros para promover a vinculação entre desenvolvimento e paz por meio do incremento dos projetos de cooperação bilateral ocorreu, de forma mais intensa, apenas no governo Lula, a partir de 2003. Essa constatação revela que houve descontinuidades entre as ações dos governos de FHC e de Lula no que se refere à articulação entre paz e desenvolvimento, haja vista que a construção da paz “duradoura” requereria, da parte do Brasil, uma agenda de política externa capaz de viabilizar, por meio de projetos de cooperação, esse desenvolvimento, após a conclusão de sua participação na ONUMOZ.

No que se refere à política externa, João Paulo S. Alsina Júnior (2017, p.2) sugere uma contribuição interessante. Esse autor apresenta o conceito de “grande estratégia” (“*grand strategy*”), que remete à capacidade de um Estado de articular diferentes políticas públicas, de forma a considerar as oportunidades e as condicionantes internacionais na busca de seus objetivos. Porém, a avaliação da coerência da “grande estratégia” de um Estado somente é pertinente durante o período em que uma dada estratégia é considerada válida pelos tomadores de decisão estatais. Nesse sentido, Alsina Jr. (2017, p. 2) afirma que mudanças de tomadores de decisão afetam a estratégia adotada por um país em matéria de política externa. Dessa forma, as descontinuidades verificadas no presente artigo na agenda de *peacebuilding* em Moçambique podem ser compreendidas à luz do contexto particular dos governos analisados. Essa perspectiva evidencia a tensão existente entre a política externa brasileira e o processo de pacificação do conflito moçambicano, haja vista que, enquanto a primeira pode variar de acordo com os tomadores de decisão em exercício, o segundo requer ações caracterizadas não apenas pela coordenação entre ações militares e de cooperação, mas, também, pautadas por um horizonte temporal mais amplo, de forma a atender as necessidades de desenvolvimento específicas da população local.

Para desenvolver o argumento do artigo, a metodologia adotada consistiu na pesquisa bibliográfica de fontes nacionais e internacionais, além da sistematização e da análise dos acordos de cooperação técnica entre Brasil e Moçambique, os quais estão disponíveis no Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE, 2017b). No seu desenvolvimento, o artigo está dividido em três seções, além da introdução e da conclusão. Na primeira apresenta-se breve contextualização histórica sobre o Acordo Geral de Paz de 1992 e a implementação da ONUMOZ, que ocorreu entre 1993 e 1994. Na segunda seção evidencia-se a participação do Brasil no contexto da ONUMOZ, de forma a elucidar a forma dessa participação e as motivações brasileiras. Por fim, na última seção, os acordos de cooperação técnica entre Brasil e Moçambique, entre 1992 e 2010, são analisados. Assim, com base no estudo de caso do contexto moçambicano, o artigo contribui para o aprofundamento do debate sobre o papel do Brasil, enquanto parte do Sul Global, na promoção da paz internacional.

Moçambique: do conflito à operação de manutenção da paz das Nações Unidas de 1992

.....

A presente seção contextualiza historicamente o conflito moçambicano e a operacionalização da missão de manutenção de paz das Nações Unidas nesse país. As causas desse conflito, que envolveu disputas entre os dois principais partidos políticos do país, a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), ultrapassam fatores políticos e residem na intersecção de disputas por poder internas, regionais e internacionais. Como destacou Malaquias (1998, p. 1), o acordo de paz de Moçambique foi elaborado com o objetivo de encerrar conflitos sangrentos e prolongados, que foram legados pela Guerra Fria e pelo *apartheid*.

As raízes históricas desse conflito relacionam-se com o colonialismo português em Moçambique (VISENTINI, 2012, p. 89). De fato, em 1962, houve a formação do primeiro partido de oposição moçambicana a Portugal, a Frente de Libertação Nacional de Moçambique (FRELIMO) (RUPIYA, 1998, p. 10). Após 1970, Portugal passou a lutar contra a FRELIMO. Contudo, o contexto da Revolução dos Cravos³, que ocorreu em Portugal em 1974, e as discordâncias domésticas nesse país sobre a presença portuguesa em Moçambique, Guiné-Bissau e Angola, modificou o contexto moçambicano. Como consequência da Revolução dos Cravos em Portugal, houve a retirada de 60.000 soldados portugueses de Moçambique. Ainda no mesmo ano, o Acordo de Lusaka foi assinado e colocou fim ao colonialismo português em Moçambique (RUPIYA, 1998, p. 11).

Em 1975, Samora Machel, líder da FRELIMO, tornou-se o primeiro presidente moçambicano, e a FRELIMO tornou-se o centro do sistema unipartidário em Moçambique (RUPIYA, 1998, p. 12). Em 1977, a FRELIMO foi oficialmente transformada em um movimento Marxista-Leninista, o que deu condições para uma aproximação entre esse partido e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (RUPIYA, 1998, p. 12). Segundo Rupiya (1998, p. 12-13), a despeito da agenda nacionalista da FRELIMO, o governo conferiu tratamento desigual a determinados grupos sociais, como foi o caso dos camponeses moçambicanos, os quais foram relegados a um segundo plano no contexto das políticas nacionais de Moçambique, em razão do foco do governo desse país nas fazendas estatais. Além disso, Rupiya afirmou que houve a marginalização das autoridades tradicionais, o que levou a um aumento das hostilidades entre a população e o governo e contribuiu para a escalada do conflito civil.

A principal oposição à FRELIMO foi a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), formada, em 1977, pela Agência de Inteligência Nacional do Zimbábue (CIO) (RUPIYA, 1998, p. 13; REFWORLD, 2001). Essa agência promoveu a formação da RENAMO como um contraponto ao Presidente de Moçambique, Samora Machel, que apoiava o Exército de Libertação Nacional do Zimbábue (ZANLA), grupo de oposição desse país (BRITANNICA, 2017). Os objetivos da RENAMO, naquele contexto, eram desestabilizar o governo da FRELIMO e oferecer inteligência ao Exército de Libertação Nacional do Zimbábue, que estava operando nas fronteiras de Moçambique (RUPIYA, 1998, p. 13).

3. A Revolução dos Cravos foi um movimento iniciado em Portugal no dia 25 de abril de 1974 no qual o Movimento das Forças Armadas pôs fim a 48 anos de ditadura naquele país (VARELLA, 2012, p. 403).

Em 1980, com a independência do Zimbábue, o controle da RENAMO foi transferido para a África do Sul, cujo objetivo era fazer oposição ao movimento armado sul-africano que estava lutando contra o *apartheid* (RUPIYA, 1998, p. 13). Além disso, a África do Sul também bloqueou o acesso ao mar que o Zimbábue tinha por meio de Moçambique, o que aumentaria o domínio exercido pela África do Sul no contexto regional (RUPIYA, 1998, p. 13).

Em 1984, o Pacto de Não-Agressão de Nkomati, que visava ao fim das hostilidades entre Moçambique e a África do Sul, foi assinado por esses países. No contexto desse pacto, esses Estados comprometeram-se a não oferecer apoio material aos movimentos de oposição presentes em cada um deles (CRAVINHO, 2004, p. 742). O governo sul-africano, contudo, ignorou o acordo e, em 1984, forças da RENAMO estavam presentes em todas as províncias de Moçambique (CRAVINHO, 2004, p. 742).

Após o Acordo de 1984, a RENAMO passou a adotar uma estratégia política baseada na utilização de recursos da população local e no ataque a infraestruturas nacionais, como construções públicas (RUPIYA, 1998, p. 13). Nesse sentido, uma das principais ações da RENAMO consistiu na destruição de estradas públicas, centros de saúde e escolas, como forma de atacar o governo da FRELIMO (RUPIYA, 1998, p. 13).

Em 1987, Joaquim Chissano, que assumiu a presidência de Moçambique no contexto do falecimento de Samora Machel, em 1986, iniciou um conjunto de reformas na FRELIMO, o que levou esse partido a deixar de ser marxista, no ano de 1989 (RUPIYA, 1998, p. 14). Naquele momento, a RENAMO também enfrentava o desafio de fazer a transição de um grupo militar para um partido político (RUPIYA, 1998, p. 14). Esse contexto formou a base para o Acordo Geral de Paz entre a RENAMO e o governo da FRELIMO em Moçambique, estabelecido em 1992 e composto por sete protocolos (RUPIYA, 1992, p. 14). Entre outros temas, os protocolos: (i) estabeleciam diretrizes para a organização de partidos políticos e das eleições moçambicanas; (ii) previam a formação da Força de Defesa Moçambicana, de caráter apartidário; (iii) estabeleciam mecanismos de supervisão do cessar-fogo; e (iv) afirmavam a necessidade da realização de uma conferência internacional de doadores para financiar o processo eleitoral e programas humanitários (GPA, 1992, p. 60).

Devido às persistentes violações ao cessar-fogo em várias áreas do país, o Conselho de Segurança estabeleceu, em 16 de dezembro de 1992, a Operação de Paz das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) (NAÇÕES UNIDAS, 1992b). O mandato da ONUMOZ incluiu aspectos políticos, eleitorais, militares e humanitários. No âmbito político, foi designado um Representante Especial para liderar uma Comissão de Monitoramento e de Supervisão do Acordo de Paz (ONUMOZ, 2017). Com relação às eleições nacionais, foi estabelecida a Divisão Eleitoral da ONUMOZ, responsável por monitorar o processo eleitoral e, também, por manter contato com o governo de Moçambique (ONUMOZ, 2017). No âmbito militar, a ONUMOZ foi incumbida de monitorar o cessar-fogo, a separação e a concentração das forças das partes envolvidas no conflito, a desmobilização dos combatentes, a coleta, armazenamento e destruição de armas, a retirada das forças estrangeiras e o desmantelamento de grupos

militares armados privados e irregulares (ONUMOZ, 2017). Além disso, estabeleceu-se um componente da ONUMOZ para operações humanitárias (UNOHAC), que serviria tanto como um instrumento de reconciliação quanto como uma forma de apoiar o retorno de refugiados e de deslocados internos para seus lares (ONUMOZ, 2017).

Em razão dos atrasos na implementação das unidades militares da ONUMOZ, seu início ocorreu apenas em maio de 1993 (ONUMOZ, 2017), enquanto que as eleições moçambicanas foram atrasadas em um ano e ocorreram em outubro de 1994 (RUPIYA, 1998, p. 16). Nessas eleições, 85% dos 5,2 milhões de votantes registrados compareceram às urnas e reelegeram Joaquim Chissano como o Presidente de Moçambique. A FRELIMO, por sua vez, obteve a maioria dos assentos do Parlamento (129 dos 250 assentos disponíveis) (RUPIYA, 1998, p. 16-17). De acordo com Malaquias (1998, p. 1), a ONUMOZ, ao custo de cerca de um bilhão de dólares, constituiu uma missão de “sucesso”, uma vez que a RENAMO se comprometeu a atuar de forma pacífica como a oposição da FRELIMO no Parlamento. Nesse contexto, os mais de 5.500 *peacekeepers* da ONUMOZ foram gradualmente retirados do país e a missão foi finalizada em janeiro de 1995 (MALAQUIAS, 1998, p. 3; ONUMOZ, 2017). Para corroborar essa afirmação de sucesso, Malaquias (1998, p. 3) afirma, também, que a ONUMOZ buscou: (i) aumentar a confiança e a cooperação entre a RENAMO e a FRELIMO; (ii) assegurar a aderência das partes ao acordo de paz; (iii) atuar na separação das facções rivais, na desmobilização de tropas e na coleta e destruição de armas; e (iv) oferecer assistência humanitária aos moçambicanos, o que incluiu a entrega de alimentos e a repatriação de refugiados e de deslocados internos.

Embora esses resultados aparentemente corroborem a ideia de “sucesso” da iniciativa das Nações Unidas para a paz em Moçambique (MALAQUIAS, 1998, p. 1), é relevante recordar, nesse contexto, os argumentos de Rob Jenkins (2013) sobre processos de *peacebuilding*. De acordo com esse autor, uma das questões que podem ser levantadas sobre as iniciativas das Nações Unidas para a paz se refere à duração desses processos (JENKINS, 2013, p. 24-28; KEMER *et al.*, 2016, p. 144). Dado que não existe uma duração definida para a conclusão de um processo de paz e, ainda, que a paz vem sendo associada pelas Nações Unidas ao desenvolvimento, é possível afirmar que o término da ONUMOZ não trouxe, necessariamente, a paz para a sociedade moçambicana. Reppell *et al.* (2016, p. 9) afirmam, nesse sentido, que mais de vinte anos após o estabelecimento do Acordo Geral de Paz, mais de 14 milhões de pessoas em Moçambique vivem em condições de subdesenvolvimento, com menos de US\$ 1,25 por dia⁴. Além disso, o país ainda necessita de programas de apoio à reintegração de ex-combatentes na economia nacional (REPELL *et al.*, 2016, p. 9). Adicionalmente, após 2013, a violência entre os partidos RENAMO e FRELIMO tornou-se evidente no contexto político moçambicano. Segundo Bowker *et al.* (2017) e Jentzsch (2017), abusos de direitos humanos são cometidos por ambas as partes em conflito e, de acordo com a organização Médicos Sem Fronteiras (2016), mais de 5.800 refugiados moçambicanos ainda não têm acesso a condições humanitárias mínimas, na medida em que estão em abrigos superlotados, sem acesso a água potável e a

4. Segundo o Banco Mundial, a população total de Moçambique, em 2015, totalizava cerca de 28 milhões de habitantes (BANCO MUNDIAL, 2017).

saneamento básico (MSF, 2016). Nesse contexto, é importante considerar a ênfase das Nações Unidas na inter-relação entre paz e desenvolvimento, evidenciada por meio do conceito de *peacebuilding* (A/47/277, 1992). Partindo dessa perspectiva, é possível afirmar que o processo de paz em Moçambique está, ainda, em curso (PBSO, 2010; KEMER *et al.*, 2016), na medida em que o país apresenta diversas carências em termos de estruturas sociais, como os *déficits* existentes em seus sistemas de educação, de saúde e de saneamento básico, entre outros (BANCO MUNDIAL, 2017).

Esses dados evidenciam a necessidade de ampliar a discussão sobre o “sucesso” do processo de paz moçambicano (REPELL *et al.*, 2016, p. 9; JENTZSCH, 2017). Para contribuir com esse debate, a próxima seção apresenta a perspectiva brasileira sobre o processo de paz moçambicano, analisando o papel do Brasil no contexto da ONUMOZ.

O “jeitinho brasileiro” na Operação das Nações Unidas em Moçambique (1993 a 1994): interesses e práticas.....

A presente seção analisa o processo de paz moçambicano a partir da perspectiva do Brasil, cujos objetivos, naquele contexto, foram avançar seus interesses nacionais no plano internacional e contribuir para o processo de paz moçambicano. Para elaborar essa análise, a seção centra-se na participação do Brasil na ONUMOZ, que ocorreu entre janeiro de 1993 e dezembro de 1994 (EBMIL, 2017b). A próxima seção, por sua vez, analisa os projetos de cooperação bilateral entre Brasil e Moçambique que se seguiram ao término dessa missão. Conforme apresentado na seção precedente, um dos focos principais da ONUMOZ recaiu no monitoramento do desarmamento das partes em conflito e do cessar-fogo (ONUMOZ, 1992). À luz dessas considerações, a presente seção analisa a atuação do Brasil na missão de *peacekeeping* em Moçambique, que constitui um primeiro momento no qual o Brasil procurou contribuir para a *peacebuilding* nesse país. Do ponto de vista metodológico, tanto as operações de *peacekeeping* quanto os projetos de cooperação técnica podem ser compreendidos como ferramentas à disposição do Estado para a busca de seus objetivos externos, os quais podem ser simbólicos ou materiais (AL-SINA JR., 2017, p. 2). Do ponto de vista do campo de estudos das Relações Internacionais, no entanto, essas ferramentas são mais frequentemente analisadas separadamente, uma vez que se referem a temas distintos – as missões de *peacekeeping* estão mais comumente associadas aos estudos de Segurança e de Defesa, ao passo que a análise de projetos de cooperação técnica guarda maior relação com temas relativos à promoção do desenvolvimento. Assim, a análise sobre a *peacebuilding* brasileira engloba ambos os conceitos, pois, embora a missão de *peacekeeping* e os projetos de cooperação técnica sejam aparentemente distintos, as iniciativas brasileiras podem ser analisadas como parte de uma política brasileira mais ampla para a paz em Moçambique, centrada na promoção do desenvolvimento não apenas econômico, mas, também, social.

Nesse sentido, destaca-se que o envio de tropas para missões de *peacekeeping* no continente africano se enquadra dentro de um “interesse tradicional” do Brasil em apoiar a África, o que foi expresso, por exem-

plo: (i) na Mensagem nº 823 do Poder Executivo ao Congresso Nacional, em 5 de novembro de 1993, a qual solicitou ao Congresso a autorização para o envio de tropas brasileiras para a ONUMOZ (CONGRESSO NACIONAL, 1993, p. 25735); e (ii) na Mensagem nº 1090, de 1994, por meio da qual o Poder Executivo brasileiro solicitou autorização para o envio de tropas brasileiras à Angola, no contexto da operação de *peacekeeping* UNAVEM III (CONGRESSO NACIONAL, 1995, p. 2363).

No contexto da ONUMOZ, Fontoura (2005, p. 216) destaca que o Brasil contribuiu com uma força de 300 membros, incluindo 218 militares, 66 policiais e 16 servidores civis. Essa participação, que ocorreu entre janeiro de 1993 e dezembro de 1994, teve um brasileiro no comando do componente militar da missão, o General Lélcio Gonçalves Rodrigues da Silva (EBMIL, 2017b). Além disso, o Brasil também contribuiu para o processo eleitoral moçambicano, por meio da atuação de Walter Porto, Assessor do Presidente do Congresso Nacional Brasileiro, que foi juiz das eleições moçambicanas de 1994 (FONTOURA, 2005, p. 216).

No plano da política doméstica do Brasil, Fontoura menciona a formação do Grupo de Trabalho Interministerial como relevante para compreender as motivações do Brasil para atuar no processo de paz moçambicano (FONTOURA, 2005). Esse grupo, composto por representantes de diferentes áreas do governo – Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Forças Armadas e Congresso Nacional – foi formado por que o governo brasileiro não tinha, naquele momento, uma estrutura governamental dedicada a acompanhar a participação do Brasil em missões de paz (FONTOURA, 2005, p. 222). Esse grupo tinha as seguintes motivações: (i) aumentar a influência brasileira nos órgãos das Nações Unidas relacionados às missões de manutenção da paz; (ii) atualizar a legislação brasileira relacionada ao envio de tropas brasileiras para missões internacionais; (iii) aproveitar as oportunidades de cooperação bilateral que fossem identificadas no contexto da implementação dos processos de paz (FONTOURA, 2005, p. 222). Assim, a participação do Brasil em iniciativas de paz buscou tanto melhorar o *status* internacional do Brasil quanto identificar novas oportunidades para a cooperação bilateral.

Ainda no contexto interno, para justificar a participação brasileira na ONUMOZ, as seguintes razões foram apresentadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 823, de 5 de novembro de 1993: (i) responder positivamente a uma demanda do Secretário-Geral das Nações Unidas; (ii) obedecer à Constituição Nacional, que afirma, em seu artigo quarto, o comprometimento do Brasil com a promoção da paz e, também, cumprir com suas obrigações como membro das Nações Unidas; (iii) contribuir para a pacificação do Sul da África; (iv) fortalecer o relacionamento com Moçambique e com países africanos lusófonos; (v) evitar a redução do prestígio internacional do Brasil, na medida em que “a ausência do Brasil nesse esforço de pacificação causaria surpresa e teria repercussões negativas quanto à nossa capacidade de atuação internacional [...]” (CONGRESSO NACIONAL, 1993, p. 25735).

No que se refere à participação das Forças Armadas brasileiras no terreno moçambicano, Sérgio Aguilar (2012, p. 217) argumenta que existe uma “cultura brasileira das operações de paz”, a qual é concebida pelo

5. O termo “jeitinho brasileiro” aqui tem uma conotação positiva e remete à forma particular do Brasil promover a paz em países em desenvolvimento, a qual não apenas seria caracterizada pela empatia social e cultural com esses países (AGUILAR, 2012), mas, também, demonstraria empenho com a promoção do desenvolvimento nesses locais. Essa expressão foi utilizada com outra conotação pelo antropólogo Roberto DaMatta, no livro *O que faz o Brasil, Brasil?*. Para DaMatta, o “jeitinho brasileiro” se refere à capacidade dos brasileiros de driblar condicionantes legais e institucionais para obter vantagens próprias (DAMATTA, 1986).

autor como a contribuição das características culturais do Brasil, como as habilidades de negociação e o comportamento amigável dos brasileiros. Tais características contribuem para o contexto de missões internacionais. Em particular, o autor fornece alguns exemplos sobre como esse “jeitinho brasileiro” evidenciou-se na ONUMOZ: (i) em uma negociação com ex-guerrilheiros que haviam bloqueado estradas moçambicanas, as tropas brasileiras conseguiram, de forma amigável, negociar a liberação das estradas (AGUILAR, 2012, p. 219); (ii) a pobreza encontrada em Moçambique era uma característica conhecida pelas tropas brasileiras, o que contribuiu para a aproximação entre as tropas brasileiras e a população local (AGUILAR, 2012, p. 221); (iii) algumas práticas culturais brasileiras, como o futebol e a capoeira, contribuíram para a construção de um ambiente de “convivência fraterna” no contexto dessa missão (AGUILAR, 2012, p. 223); (iv) o fato da língua portuguesa ser um idioma comum contribuiu para a formação de um relacionamento positivo entre a equipe brasileira na ONUMOZ e a sociedade moçambicana (AGUILAR, 2012, p. 224).

A despeito de Aguilar ter trazido exemplos concretos da atuação das tropas brasileiras, com base em entrevistas com militares que estiveram no terreno, é necessário questionar em que medida essa atuação do Brasil em Moçambique promoveu a integração entre as diferentes forças presentes em campo para a promoção, nesse país, de uma forma de paz voltada à promoção do desenvolvimento econômico e social dos moçambicanos. A despeito da ideia de “jeitinho brasileiro”, não houve uma doutrina de integração que coadunasse a atuação dos componentes militar, civil e policial no terreno (USP, 2017). Além disso, conforme mencionado nas seções precedentes, o mandato da ONUMOZ não mencionou diretamente o conceito de *peacebuilding* (ONUMOZ, 1992).

Dessa forma, se, por um lado, o Brasil manifestou interesse para a atuação em Moçambique em diversas dimensões, na prática, a atuação do Brasil no contexto da ONUMOZ esteve associada, preponderantemente, à dimensão militar, pois não houve, no mandato dessa missão, a previsão de sinergias entre militares e atores civis engajados em projetos para o desenvolvimento. Visto dessa perspectiva, é possível afirmar que, embora os militares no terreno tenham apresentado formas culturais de interação caracterizadas como um “jeitinho brasileiro”, essas características não constituíram indícios de que houve uma política do Estado brasileiro comprometida com a promoção da paz por meio do desenvolvimento no contexto da implementação da ONUMOZ, haja vista as condicionantes impostas pelo mandato da ONUMOZ. Como forma de ampliar as discussões para o período posterior à ONUMOZ, a terceira seção avalia a implementação de projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento entre o Brasil e Moçambique.

A cooperação técnica entre Brasil e Moçambique (1992-2010):
limites do elo entre paz e desenvolvimento.....

A análise da atuação do Brasil no processo de paz de Moçambique deve passar, também, pela análise dos acordos de cooperação bilateral entre os dois países. De acordo com Mendonça e Faria (2015, p. 8), as ini-

ciativas brasileiras no contexto da cooperação técnica para o desenvolvimento podem ser associadas às seguintes motivações: (i) a necessidade de promoção do desenvolvimento sustentável, em particular no contexto da solidariedade existente entre países em desenvolvimento; (ii) uma forma de fortalecer os laços entre países latino-americanos e africanos; (iii) a proximidade histórica e cultural com alguns dos países com os quais o Brasil mantém projetos de cooperação técnica.

Nesse contexto, Mendonça e Faria (2015, p. 8) argumentam que, desde a criação da Agência Brasileira de Cooperação, em 1987, houve uma mudança no perfil da Cooperação Técnica para o Desenvolvimento do Brasil, na medida em que a diplomacia brasileira questionou o discurso de assimetria entre países receptores e doadores, propondo, ao invés disso, parcerias na forma da Cooperação Sul-Sul. Contudo, esses autores afirmaram que a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento do Brasil baseia-se nas práticas e nas expectativas que foram consolidadas em organizações multilaterais e fóruns com uma longa experiência na cooperação para o desenvolvimento (MENDONÇA; FARIA, 2015, p. 7). Essa afirmação traz questionamentos sobre a ideia segundo a qual o Brasil, um país em desenvolvimento, tem maior proximidade com as sociedades locais e realidades de seus parceiros em desenvolvimento (NGANJE, 2013). No caso da cooperação técnica entre Brasil e Moçambique, o fato de o Brasil ser um país em desenvolvimento não constituiu motivação suficiente para produzir uma política de paz marcada pela articulação entre a participação brasileira na ONUMOZ e os sucessivos projetos de cooperação entre o Brasil e Moçambique, nos quais o desenvolvimento pudesse ser identificado como um *link* de coesão. Essa afirmação pode ser evidenciada por meio da análise dos governos brasileiros de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) relativamente ao continente africano, cujos mandatos estão compreendidos no período que se seguiu à retirada da ONUMOZ.

Mendonça e Faria (2015, p. 8) argumentam que houve uma “exclusão” da África das prioridades da Política Externa Brasileira (PEB) durante o governo FHC. De acordo com esses autores, embaixadas brasileiras foram fechadas em diversos países, como na Etiópia, Tanzânia, Camarões, República Democrática do Congo, Togo e Zâmbia. José Flávio Sombra Saraiva (2012, p. 50) corrobora essa visão ao afirmar que, durante a era FHC, houve a “ampliação do silêncio nas relações Brasil-África”, embora persistissem as relações comerciais e a presença de empresários brasileiros em países do continente.

Ao contrário do período anterior, o governo de Lula (2003-2010) trouxe a renovação do interesse do Brasil pela África, na medida em que buscou materializar esse interesse em bases dotadas de maior solidez (IPEA/BANCO MUNDIAL, 2011, p. 3). Nesse governo, áreas como o desenvolvimento agrícola e a saúde, entre outras, receberam maior atenção entre os 49 projetos de cooperação desenvolvidos pelo Brasil (conforme a Tabela 1, abaixo). Durante esse governo, destacaram-se os seguintes projetos: 1) de instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique, a partir de 2008; e 2) da cooperação trilateral entre Brasil, Japão e Moçambique, no contexto do ProSavana (IPEA/BANCO

MUNDIAL, 2011). Segundo Almeida (2016, p. 58), a fábrica de medicamentos antirretrovirais, cuja propriedade é do governo moçambicano, evidenciou um diferencial da cooperação brasileira, na medida em que possibilitou maior autonomia ao país africano para a produção de medicamentos de combate ao HIV/AIDS. A cooperação trilateral no contexto do ProSavana, por sua vez, representou a aplicação da experiência nipo-brasileira com o Cerrado na Savana africana. Contudo, esse projeto vem sendo objeto de críticas, pois o modelo implementado no Brasil, ao ser exportado para Moçambique, poderia gerar uma série de problemas, como o surgimento de sem-terras, o aumento da pobreza e a produção de desequilíbrios ecológicos (ALMEIDA, 2016, p. 63).

É importante destacar a natureza e a especificidade de alguns desses projetos de cooperação com Moçambique. De acordo com o estudo do IPEA (2010), o Brasil priorizou, no governo Lula, projetos estruturantes com os países africanos, por serem mais abrangentes e apresentarem efeitos multiplicadores de longo prazo. Para José Roberto Ferreira e Luiz Eduardo Fonseca (2017), a cooperação estruturante na área de saúde, por exemplo, visava ao fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros e à formação de recursos humanos qualificados. Dessa forma, segundo os autores, o Brasil acompanhava uma reflexão desenvolvida no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), centrada na necessidade de discutir a eficácia do modelo tradicional de cooperação conduzido pelos países desenvolvidos e centrado na ajuda e no combate às doenças. A partir da reunião da OCDE de 2005, em Paris, sugeriu-se a necessidade de se estabelecer um planejamento conjunto com o país parceiro, com o propósito de levar os responsáveis locais a se apropriarem dos avanços promovidos pela cooperação. Para os autores, a cooperação estruturante visava romper com a tradicional negociação prescritiva e característica da relação doador-receptor.

De forma mais ampla, conforme observa Saraiva (2010, p. 180), as relações entre o Brasil e os países africanos foram reforçadas no governo Lula, de maneira a explorar não apenas as dimensões comercial e de investimentos, mas também as relações com esses países em temas como a cooperação para o desenvolvimento. Entre 2006 e 2010, o orçamento anual da Agência Brasileira de Cooperação passou de 18,7 milhões para 52,26 milhões de reais (MRE, 2010b, p. 9) e, em 2009, metade desse montante destinou-se a países africanos (MRE, 2010b, p. 10; CALL; ABDENUR, 2017, p. 11). José Flávio Sombra Saraiva (2010, p. 180) destaca que a política externa do Brasil para a África no início do século XXI coadunou esforços diplomáticos a esforços no âmbito econômico, de forma a envolver também empresários na agenda internacional.

Nesse sentido, Pedro Seabra (2014, p. 81) destaca que o Brasil deu maior destaque a mecanismos de cooperação, colocando iniciativas como, por exemplo, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), no centro da estratégia da política externa nacional. No caso de Moçambique, a mudança da PEB para esse país entre os governos de FHC e de Lula da Silva pode ser observada por meio da análise do número e do escopo dos projetos de cooperação técnica bilateral, de 1995 a 2010 (MRE, 2017b). Os dados evidenciam que cinco acordos de cooperação técnica foram assi-

nados entre Brasil e Moçambique durante os anos FHC, ao passo que, durante os anos Lula, 49 acordos bilaterais desse tipo foram firmados. Com relação ao escopo dos projetos, a Tabela 1 demonstra que houve um número relativamente reduzido de projetos de cooperação no período posterior ao término da ONUMOZ, na comparação com o governo de Lula da Silva.

Tabela 1- Acordos de Cooperação entre Brasil e Moçambique de 1995 a 2010

Áreas de Cooperação	FHC	Lula da Silva
Agricultura/ Agropecuária		4
Alimentação		1
Biocombustíveis		1
Capacitação profissional/ científica e tecnológica		4
Combate a Entorpecentes e a Transações Fraudulentas		1
Comunicação Social		1
Cooperação Acadêmica		1
Cultural		6
Desenvolvimento Urbano		3
Educação e Alimentação		2
Educacional	3	1
Esportes		3
Florestas		1
Fortalecimento Institucional		3
Mineração	1	1
Obras Públicas		1
Saúde		11
Segurança Pública	1	2
Terras e Mapeamento		1
Turismo		1

Fonte: Elaboração própria com base em MRE (2017b)

Vale destacar, ainda, que Mendonça e Faria (2015, p. 17) organizaram uma tabela semelhante com dados de todos os acordos de cooperação entre o Brasil e países africanos, de forma a evidenciar uma perspectiva comparativa entre os governos de FHC e de Lula. Nesse trabalho, os autores demonstram que houve um incremento, na passagem dos governos de FHC a Lula, do número e do escopo dos projetos de cooperação entre o Brasil e países africanos, de forma geral. Ao considerar as distintas abordagens dos governos de FHC e de Lula no tocante ao conceito de desenvolvimento, verifica-se que os projetos de cooperação para o desenvolvimento para Moçambique obedeceram a condicionantes específicos de política externa brasileira desses dois governos. Dessa forma, evidencia-se que as discontinuidades existentes entre a promoção da paz e o desenvolvimento econômico e social no período 1992-2010 podem ser compreendidas a partir da APE.

Marcelo Passini Mariano e Haroldo Ramanzini Júnior (2012, p. 27) argumentaram que o conceito de desenvolvimento, pilar central da política externa brasileira, modifica-se ao longo do tempo. Assim,

os autores destacam a existência de diferenças entre os governos brasileiros quanto à compreensão e à operacionalização do conceito de desenvolvimento (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 27). Para Bernal-Meza (2002), o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) apresentou novos entendimentos relativamente ao conceito de desenvolvimento. Embora o Brasil tenha apresentado, nesse período, um incremento do multilateralismo no plano externo, essa ação mostrou nítida inclinação a fóruns econômicos internacionais (BERNAL-MEZA, 2002, p. 54). Segundo esse autor, começou a se fortalecer, no governo de Fernando Henrique, a ideia de que as Nações Unidas deveriam ter um enfoque para o tratamento de questões humanitárias e de segurança, de forma que houve uma relativa dissociação entre as agendas de paz e de segurança, por um lado, e de desenvolvimento, por outro (BERNAL-MEZA, 2002, p. 54). Diferentemente do governo de Fernando Henrique Cardoso, Carlos Ribeiro Santana (2006, p. 13) afirma que, no governo Lula da Silva (2003-2010), os debates sobre a paz e segurança estiveram diretamente associados às temáticas do desenvolvimento econômico e da justiça social. Nesse sentido, Santana destacou que “a consecução do objetivo nacional de desenvolvimento com inclusão social reflete a melhor maneira de resumir os aspectos gerais da política externa do governo Lula” (SANTANA, 2006, p. 13). Assim, Santana (2006, p. 13) evidenciou que a agenda de desenvolvimento, para o governo Lula, constituiu uma premissa básica para a consolidação da agenda de paz e de segurança.

Diferentes autores, portanto, revelaram que os governos brasileiros apresentaram entendimentos distintos relativamente à noção de desenvolvimento. Enquanto os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso apresentaram perspectivas de desenvolvimento mais fortemente calcadas no âmbito econômico (MARIANO, 2015, p. 122; SALLUM JR., 2011, p. 263-264; BERNAL-MEZA, 2002, p. 54; MARIANO ; RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 28), os governos de Itamar Franco (1992-1994) e de Luís Inácio Lula da Silva buscaram fortalecer, no plano internacional, um conceito de desenvolvimento mais fortemente associado à promoção da “justiça social” (BERNAL-MEZA, 2002, p. 52; SANTANA, 2006, p. 10-13; HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11). Em consequência dessa alternância de perspectivas de desenvolvimento, é possível afirmar que houve variações na atuação do Brasil em suas iniciativas para a promoção da paz em Moçambique, uma vez que a ideia de desenvolvimento está no cerne do conceito de *peacebuilding*, conforme exposto na Introdução deste artigo.

Assim, embora o relacionamento entre Brasil e Moçambique seja resultado de um quadro mais amplo da Política Externa Brasileira para a África, é possível argumentar que houve uma descontinuidade da Política Externa Brasileira para a paz em Moçambique. Isso é verdade na medida em que o governo de Fernando Henrique Cardoso deu pouca ênfase à cooperação bilateral com Moçambique, em um momento no qual as preocupações com o desenvolvimento moçambicano deveriam receber mais atenção do Brasil. Partindo dessa perspectiva, o período de término de uma missão de *peacekeeping*, como a ONUMOZ, ensejaria a ampliação dos esforços para a promoção do desenvolvimento. O aumento dos proje-

tos de cooperação técnica seria uma evidência desses esforços. A análise da Tabela 1, entretanto, demonstrou que áreas cruciais para a promoção do desenvolvimento não foram objeto de acordos de cooperação bilateral durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, como é o caso das áreas da saúde, da agricultura, da alimentação e da ciência e tecnologia. Ressalte-se, ainda, que a cooperação durante o governo de FHC contemplou projetos nas áreas de mineração, em 1997, e de segurança pública e educação, cujos acordos ocorreram somente em 2001. Dessa forma, verifica-se que o período posterior ao término da ONUMOZ não registrou implementação sistemática de projetos capazes de trazer a paz por meio do desenvolvimento.

Autores, como Oliver Richmond e Ioannis Tellidis (2013, p. 2-4), argumentaram que a atual crise da paz liberal abriu espaço a atores, como o Brasil, que desenvolveram suas próprias agendas para a *peacebuilding*. Considerando as relações de proximidade entre os países do Sul Global, essas agendas deveriam enfatizar as sociedades locais e, por extensão, o tema do subdesenvolvimento, que se faz presente na vida diária dessas populações (RICHMOND; TELLIDIS, 2013, p. 2-4). Essa abordagem seria consistente com uma perspectiva crítica de *peacebuilding*, a qual compreende que a promoção da paz deve estar, necessariamente, relacionada ao diálogo com as sociedades locais com o propósito de compreender os conflitos (MAC GINTY, 2011). Durante o período analisado neste artigo, é possível identificar dois momentos: nos anos 1990, o Brasil relacionou o tema da paz às missões de *peacekeeping* e desenvolveu um número pequeno de projetos de cooperação para o desenvolvimento de Moçambique; durante o governo Lula, o Brasil compreendeu a necessidade da cooperação para o desenvolvimento quando coordenou 49 projetos de cooperação com Moçambique. Portanto, a atuação brasileira na promoção da paz em Moçambique é caracterizada por limites relativos à associação entre construção da paz e promoção do desenvolvimento. Esses limites corroboram a visão de Ramon Blanco (2016), segundo a qual a inserção brasileira no debate internacional sobre *peacebuilding* deveria ser mais qualificada, e isso demandaria não apenas a contribuição com tropas, mas, também, “...aglutinar, de modo integrado e coordenado, diferentes tipos de atores e instituições em sua atuação na construção da paz internacional” (BLANCO, 2016, p. 23).

Dessa forma, não obstante o Brasil apresente uma retórica diplomática que enfatiza a “(...) interdependência entre a segurança e o desenvolvimento como elemento indispensável à paz sustentável” (MRE, 2017a), no caso de Moçambique, verificou-se que essa interdependência não se refletiu na produção de uma política externa brasileira para a paz que enfatizasse a interligação entre dois dos mais presentes instrumentos dessa política: a participação brasileira em missões de *peacekeeping* e os projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento.

Considerações finais

No caso de Moçambique, a APE evidencia que a distribuição heterogênea de projetos de cooperação técnica bilateral pode ser interpretada como o resultado das diferentes abordagens de desenvolvimento dos

governos brasileiros de 1992 a 2010. Esse caso, portanto, enseja o debate sobre a relevância do Brasil de promover uma inserção internacional que seja o reflexo de uma maior sinergia entre os diferentes instrumentos que compõem o *portfolio* da Política Externa Brasileira, como é o caso das missões de *peacekeeping* e dos projetos de cooperação para o desenvolvimento. Assim, essa aproximação pode contribuir para que a atuação internacional do Brasil para a promoção da paz reforce o desenvolvimento, em suas dimensões econômica e social, como seu fio condutor.

Dessa forma, verificou-se aqui que, embora o Brasil enfatize a importância do desenvolvimento para a promoção da paz – o que justificaria o *link* entre as operações de paz e os acordos de cooperação técnica – não houve continuidade na promoção do desenvolvimento entre 1995 e 2002, período posterior ao término da ONUMOZ, no qual foram realizados apenas cinco projetos de cooperação técnica entre Brasil e Moçambique. De fato, a análise da concentração temática de projetos evidenciou que apenas as áreas de mineração, educação e segurança pública foram contempladas por projetos de cooperação no governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo que os projetos de educação e de segurança pública tiveram início somente em 2001 – seis anos após o término do mandato da ONUMOZ.

Esse fato evidencia que, no caso de Moçambique, não é possível afirmar que houve uma política externa brasileira voltada à articulação sistemática entre a paz e o desenvolvimento, pois as diferentes compreensões dos governos brasileiros nesse último tema fizeram que a promoção da paz em Moçambique tenha sido operacionalizada, essencialmente, no contexto da missão de *peacekeeping*. A cooperação para o desenvolvimento foi enfatizada apenas posteriormente, no contexto do governo Lula, por meio do incremento dos projetos técnicos bilaterais. Assim, os resultados deste artigo contrariam a suposição de que o Brasil, como um país em desenvolvimento, enfatizou, na prática de suas relações com Moçambique entre 1992 e 2010, o *link* entre paz e desenvolvimento.

Referências

- A/47/277. **An Agenda for Peace**. 17 de Junho de 1992. Disponível em: < <http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/61/PDF/N9225961.pdf?OpenElement> >. Acesso em: 23 maio 2017.
- ABDENUR, Adriana E.; MARCONDES, Danilo. Democratization by Association? Brazil's Social Policy Cooperation in Africa. **Cambridge Review of International Affairs**, Vol. 29, Issue 4, p. 1542-1560, 2016.
- AGUILAR, S. Uma cultura brasileira de missões de paz. In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda. (org.) **Diplomacia brasileira para a paz**. Brasília: FUNAG, 2012.
- ALMEIDA, Elga Lessa de. Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique: os casos dos projetos de implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana. **Cadernos CRH**, Salvador, vol. 29, nº 76, p. 53-68, Abril, 2016.
- ALSINA JUNIOR, João Paulo S.. Grand Strategy and Peace Operations: the Brazilian Case. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 60, n. 2, 2017, p. 1-22.
- BANCO MUNDIAL. **Mozambique**. Disponível em: < <https://goo.gl/0f0U4K> >. Acesso em: 22 ago. 2017.
- BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 45, n. 1, 2002, p. 36-71.
- BLANCO, R. A miopia brasileira na construção da paz internacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, fev. 2016.

- BOWKER, T., KAMM, S., SAMBO, A. **Mozambique's Invisible Civil War**. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2016/05/06/mozambiques-invisible-civil-war-renamo-frelimo-dhlakama-nyusi/>>. Acesso em: 23 maio 2017.
- BRACEY, D. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: Os Casos do Timor Leste e Haiti. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 33, n. 2, 2011, p. 315-331.
- BRITANNICA. **Zimbábue**. Disponível em: <<https://goo.gl/FounNN>>. Acesso em: 23 maio 2017.
- CALL, Charles T. e ABDENUR, Adriana E. A “Brazilian way”? **Brazil's approach to peacebuilding**. Disponível em: <<https://goo.gl/yokxCo>>. Acesso em: 4 jun. 2017.
- CONGRESSO NACIONAL. **Decreto Legislativo 15/1994**. Disponível em: <<https://goo.gl/MurasJ>>. Acesso em: 23 maio 2017.
- CONGRESSO NACIONAL. Mensagem nº 1090, de 1994. *In: Diário do Congresso Nacional*. Ano L – N. 30. sexta-feira, 24 de fevereiro de 1995.
- CONGRESSO NACIONAL. Mensagem nº 823 do Poder Executivo ao Congresso Nacional, em 5 de novembro de 1993. *In: Diário do Congresso Nacional*. Ano XLVIII – Nº 196, terça-feira, 30 de novembro de 1993. Disponível em: <<https://goo.gl/mVRfME>>. Acesso em: 4 jun. 2017.
- CRAVINHO, J. Mozambique recent history. *In: African South of the Sahara*. New York: Routledge, 2004, p. 741-746.
- DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.
- DE CONING, C. e PRAKASH, C. **Peace Capacities Network Synthesis Report Rising Powers and Peace Operations**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2016.
- EBMIL. **Atuação do Brasil em Missões de Paz**. Disponível em: <<https://goo.gl/94aoPB>>. Acesso em: 23 maio 2017. (2017a)
- EBMIL. **United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)**. Disponível em: www.eb.mil.br/onumoz. Acesso em: 23 maio 2017. (2017b).
- FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. Cooperação estruturante, a experiência da Fiocruz. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 7, 2017, p. 2129-2133.
- FONTOURA, P. R. C. T. da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília, FUNAG, 2005.
- GALTUNG, Johan. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, peacemaking and peacebuilding. *In: Peace, War and Defence*, Essays in Peace Research, vol. 2, 1976, p. 282-304.
- GPA. Mozambique General Peace Agreement. *In: The Mozambican Peace Process in Perspective*. London, Conciliation Resources, 1992.
- HIRST, M. e PINHEIRO, L. A Política Externa do Brasil em dois tempos. **Rev. Bras. Polit. Int.**, Brasília, vol.1, n. 38, 1995, p.5-23.
- IPEA/ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea: ABC, 2010, 78 p. Disponível em: <<https://goo.gl/1oxWWZ>>. Acesso em: 03 maio 2018.
- IPEA/BANCO MUNDIAL. **Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: IPEA/Banco Mundial, 2011.
- JACKSON, R. Internal War, International Mediation, and Non-Official Diplomacy, Lessons from Mozambique. **Journal of Conflict Studies**, vol. 25, n. 1, jan. 2005.
- JENKINS, R. **Peacebuilding**. From Concept to Commission. New York: Routledge, 2013.
- JENTZSCH, C. **Here are 4 reasons why Mozambique isn't a post-war success story**. Disponível em: <<https://goo.gl/Gho58W>>. Acesso em: 23 maio 2017.
- KEMER, T.; PEREIRA, A. E.; BLANCO, R. A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, vol. 24, n. 60, dez. 2016, p. 137-150.
- KENKEL, K. M. **O peacebuilding do Brasil na África e no Haiti: uma alternativa à paz liberal, ou só maquiagem?** Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2013.
- MAC GINTY, R. **International Peacebuilding and Local Resistance**, Hybrid Forms of Peace. New York: Palgrave, 2011.
- MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 17, n.1, 2008, p. 53-84.

MALAQUIAS, A. V. UN Peace Operations In Lusophone Africa: Contrasting Strategies And Outcomes. *Journal of Conflict Studies*, vol. 18, n. 2, 1998.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora da Unesp Digital, 2015.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, vol. 20, n. 43, out. 2012, p. 23-41.

MENDONÇA JUNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: Comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). *Rev. Bras. Polit. Int.*, Brasília, vol. 58, n. 1, 2015, p. 5-22.

MILANI, Carlos R. S. e PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 35, n. 1, 2013, p. 11-41.

MRE. **Brazilian Foreign Policy Handbook: Positions Adopted by Brazil in 2008-2009**. Brasília: FUNAG, 2010a.

MRE. Agência Brasileira de Cooperação. **Apresentação do Ministro Marco Farani, Diretor da ABC, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**, Rio de Janeiro Disponível em: < <https://goo.gl/hg24Cm>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

MRE. **Brazil and the UN Peacekeeping Missions**. Disponível em: < <https://goo.gl/fZv5S8>>. Acesso em: 23 maio 2017a.

MRE. **Sistema de Atos Internacionais**. Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil>. Acesso em: 23 maio de 2017b.

MSF. **Malawi: Humanitarian standards not reachable for more than 5,800 Mozambican refugees in Kapise camp**. Disponível em: < <https://goo.gl/9Y946m>>. Acesso em: 23 maio 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 782 do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Disponível em: < <https://goo.gl/HGgocY>>. Acesso em: 23 maio 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 797 do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Disponível em: < <https://goo.gl/sbjwts>>. Acesso em: 23 maio 2017.

NEVES, G. M. S. **Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2009.

NGANJE, F. Peacebuilding from below: the role of decentralized south-south cooperation in Africa. *The Southern Voices Network: Research Paper n° 1*. Wilson Center, 2013.

ONUMOZ. Disponível em: < <https://goo.gl/KuaxBG>>. Acesso em: 23 maio 2017.

PBSO. Peacebuilding: An Orientation. Disponível em: < <https://goo.gl/BselW>>. Acesso em: 23 maio 2017.

PNUD. **Human Development Report**. New York: Oxford University Press, 1990.

REFWORLD. **Zimbabwe: The Central Intelligence Organization (CIO), including its structure and branches and whether its members commit human rights abuses**. Disponível em: < <http://www.refworld.org/docid/3df4bece4.html>>. Acesso em: 23 maio 2017.

REPELL, L.; ROZEN, J., DE CARVALHO, G. **Planning for peace Lessons from Mozambique's peacebuilding process**. Institute for Security Studies 2016. Disponível em: < <https://www.issafrica.org/uploads/Paper291.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2017.

RICHMOND, O. P. e TELLIDIS, I. **The BRICS and international peacebuilding and state-building**. Norwegian Peacebuilding Resources Centre (NOREF), 2013.

RUPIYA, M. Historical Context: War and Peace in Mozambique. In: **The Mozambican Peace Process in Perspective**. Issue 3. London: Conciliation Resources, 1998.

SALLUM JR., Brasílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol. 54, n.2, 2011, p. 259-288.

SANTANA, Carlos Ribeiro. Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. *Carta Internacional*, São Paulo, nov. de 2006.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *Rev. Bras. Polit. Int.*, Brasília, v. 53, dez. 2010, p. 169-182.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SEABRA, Pedro. A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 57, n. 1, 2014, p. 77-97.

USP. **Workshop Brasil e Operações de Paz da ONU**. Disponível em: <<http://www.eventos.usp.br/?events=workshop-aborda-brasil-e-operacoes-de-paz-da-onu>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2015.

VARELLA, Raquel. “Um, dois, três MFA...”: o Movimento das Forças Armadas na Revolução dos Cravos – do prestígio à crise. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, vol. 32, n. 63, 2012, p. 403-425.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **As revoluções africanas: Angola, Moçambique e Etiópia**. São Paulo: UNESP, 2012.

Notas sobre hegemonia, poder e guerra em Gilpin

Notes on Hegemony, Power and War in Gilpin

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p66](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p66)

1. Possui graduação em Ciência Política - Universidad de los Andes (Venezuela-1988), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1992) doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1997), livre docência pela Universidade de São Paulo (2007) e pós-doutorado pela Columbia University (2008). Atualmente é professor associado da Universidade de São Paulo - no departamento de Ciência Política e no Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP).
Rio de Janeiro/Brasil
[ORCID: 0000-0002-8751-6020](https://orcid.org/0000-0002-8751-6020)

2. Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (2007) e mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2010) e é doutora pelo Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional da UFRJ. Professora do Departamento de História e Relações Internacionais da UFRRJ.
Rio de Janeiro/Brasil
[ORCID: 0000-0003-4381-9705](https://orcid.org/0000-0003-4381-9705)

Rafael Duarte Villa¹
Debora Garcia Gaspar²

Recebido em: 20 de fevereiro de 2018
Aprovado em: 19 de maio de 2018

RESUMO

Alguns autores como William Wohlforth sugerem que o campo de Relações Internacionais teria ido mais longe e se desenvolvido melhor, se as teorias e o campo epistêmico de Robert Gilpin houvessem desempenhado o papel de um acontecimento intelectual contrafactual. Nosso argumento é que o ecletismo tanto temático, quanto teórico de Gilpin – capaz de abraçar causalidades materiais, ideias e instituições –, que caracteriza sua obra, aparentemente o teria impedido de sistematizar um quadro teórico e um conjunto de conceitos, limitando as possibilidades de chegar a ser o pensador contrafactual (ao neorrealismo), conforme reivindicado por Wohlforth. No entanto, sua obra, aparentemente dispersa, é composta de três grandes eixos de pensamento – estabilidade hegemônica, suas reflexões sobre o status contemporâneo do Estado e sua teoria da mudança política, bem como seu impacto sobre a guerra – e o que dá unidade e coesão aqueles três eixos é o conceito de hegemonia (no sentido de poder material).

Palavras-chave: hegemonia, estabilidade, guerra, neorrealismo

ABSTRACT

Some writers like William Wohlforth suggest that the field of international relations would have gone further and better if Gilpin's theories and epistemic field had played the role of a counterfactual intellectual event. Our argument is that Gilpin's both thematic and theoretical eclecticism – capable of embracing material causality, ideas and institutions – that characterizes Gilpin's work seemingly prevented him from systematizing theoretical framework and a set of concepts thus limiting the possibilities of becoming the counterfactual thinker (to neorealism) claimed by Wohlforth. Nevertheless, his seemingly dispersed work is composed of three major axes of thought – hegemonic stability, his reflections on the contemporary status of the state and his theory of political change its impact on war – and what gives unity and cohesion to those three axes is the concept of hegemony (in the sense of material power).

Keywords: hegemony, stability, war, neorealism

Introdução

William Wohlforth sustenta que quando Robert Gilpin publicou *War and Change in World Politics*, há três décadas, o realismo estava pronto para grandes empreendimentos, dado que a tradição realista fora reavivada e modernizada – causando profundas consequências para a disciplina de Relações Internacionais – graças à sólida resposta do neorrealismo de Kenneth Waltz e de sua obra *Theory of International Politics*. Para Wohlforth, se o quadro esboçado por Gilpin tivesse obtido o mesmo grau de atenção e refinamento alcançado pelas teorias de Waltz, o realismo teria muito mais relevância para explicar os dilemas dos grandes poderes, se comparado a teoria da balança de poder. Sem questionar a importância de Teoria da Política Internacional de Kenneth Waltz, Wohlforth sugere que o campo de Relações Internacionais teria ido mais longe e se desenvolvido melhor, se as teorias e o campo epistêmico de Gilpin houvessem desempenhado o papel de um acontecimento intelectual contrafactual. Porque esse contrafactual não aconteceu?

Robert Gilpin é considerado um autor clássico dentro do campo de Relações Internacionais. Suas contribuições coadunam sua grande influência teórica e ponto de partida de diversas teorias críticas, chegando às formas como os docentes da área organizam a apresentação de autores e ideias em suas aulas. Como exemplo, sua tipologia das correntes de Economia Política Internacional (EPI) (Liberalismo, Mercantilismo, ou nacionalismo, e Marxismo)³ são amplamente tomadas como formato didático de se apresentar os termos do debate para os estudantes. Junto com Stephen Krasner, Gilpin desenvolve o que ficou conhecido como a posição neorrealista em EPI.

Gilpin é amplamente reconhecido por não respeitar as fronteiras acadêmicas, intercambiando contribuições das mais diversas áreas das Ciências Sociais. Isso confere às suas obras uma perspectiva bastante ampla, que serve de guia para uma grande variedade de análises, ainda que, como apontam alguns críticos, não contemple estudos mais específicos e fechados. Como coloca Danspeckgruber (2012, p. 114, tradução nossa) “Numa época em que a academia se tornou altamente especializada, Gilpin é um lembrete de que os melhores estudiosos pensam amplamente ao longo do tempo, disciplinas e espaço”⁴. Nos temas e discussões específicos de EPI, por exemplo, Gilpin tem uma preocupação em trabalhar sempre na fronteira teórica entre Relações Internacionais e Economia, recuperando obras clássicas nas Ciências Econômicas e sempre se atualizando nos debates correntes.

De outro lado, preocupações com os assuntos mais duros da política internacional, de alta política, como sugerem os realistas, tais como segurança e guerra, são também densamente tratados por Gilpin. Uma das preocupações principais que permeia toda a obra do autor, mas que é delineada de forma mais específica em *War and Change*, é a questão da mudança no poder internacional nas relações internacionais, em especial, a ascensão e queda das grandes potências. Isso coloca Gilpin ao lado de outros teóricos que se baseiam da ideia de ciclos (Paul Kennedy em linha compatível, Giovanni Arrighi, na matriz neogramsciana). Inevitavelmen-

3. Gilpin usou o termo mercantilismo em *US Power and Multinational Corporation* (1975) e nacionalismo em *Political Economy of International Relations* (1987)

4. “At a time when academy has become highly specialized, Gilpin is a reminder that the best scholars think broadly across time, disciplines and space”

te, o tratamento concedido ao tema colocou Gilpin na linha de frente das discussões que marcaram os anos 1980 sobre o suposto declínio hegemônico dos Estados Unidos, em relação à ascensão japonesa e europeia. Esse debate perde fôlego ao longo dos anos 1990, devido à manutenção ou “retomada” da liderança americana, exacerbada pela queda da União Soviética e pelo fim da Guerra Fria, mas é retomado mais recentemente nas discussões que se formam em torno da rápida ascensão econômica e militar da China.

Nosso argumento é que o ecletismo, tanto temático quanto teórico – capaz de abraçar causalidades materiais, ideias e instituições –, que caracteriza a obra de Gilpin aparentemente o impediu de sistematizar um quadro teórico e um conjunto de conceitos, limitando as possibilidades de chegar a ser o pensador contrafactual (ao neorrealismo), conforme reivindicado por Wohlforth. No entanto, sua obra, aparentemente dispersa, é composta por três grandes eixos de pensamento – estabilidade hegemônica, suas reflexões sobre o status contemporâneo do Estado e sua teoria da mudança política e seu impacto sobre a guerra – e o que dá unidade aqueles três eixos é o conceito de hegemonia (no sentido de poder material).

Do ponto de vista metodológico, nós revisamos uma série de obras seminais escritas por Gilpin tais como *War and Change* (1981) e *The Political Economy of International Relations* (1987) e destacamos alguns de seus mais proeminentes comentadores, como Benjamin Cohen e William Wohlforth, procurando alinhar elementos que nos permitem mapear de maneira mais precisa a tese esboçada acima. Nossa argumentação se concentrará em três eixos do pensamento de Gilpin: teoria da estabilidade hegemônica, sua visão estadocêntrica e suas reflexões sobre guerra e balança de poder.

Este artigo está organizado em três partes. Na primeira parte, os temas mais específicos de EPI são ressaltados, a partir da teoria da estabilidade hegemônica (TEH), junto a comércio e finanças. Na segunda, é destacada a visão estadocêntrica de Gilpin. Já na terceira parte, o tema central é a relação entre poder econômico e poder militar, que é, concomitantemente, base para a tese gilpiana sobre a mudança nas relações internacionais

Pensando a estabilidade hegemônica.....

Em diversas passagens de seus textos, Gilpin destaca seu apreço pelo nível de crescimento econômico e pelo grau de cooperação internacional (entre as economias ocidentais centrais) que foi alcançado no período entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início dos anos 1980. Nos livros de 1975⁵ e de 1987, a TEH, já delineada em obras anteriores, é destrinchada em suas especificidades econômicas, a partir da ideia central de que o estado hegemônico provê uma estrutura permissiva, na qual as relações econômicas internacionais ocorrem. Ao mesmo tempo, conforme declina o poder hegemônico, devido à própria instabilidade da dinâmica do mercado internacional, ou do sistema capitalista, coloca-se a possibilidade e a necessidade do surgimento de uma nova liderança política, de forma a garantir a manutenção da ordem econômica internacional.

5. “US Power and the Multinational Corporation”

Muitos autores atribuem a ideia original da TEH – e Gilpin concede os devidos créditos – à Charles Kindleberger (1973), em *World in Depression: 1929-1939*. Na obra, Kindleberger teria lançado a lógica subjacente do argumento: nos últimos dois séculos, haveria uma correlação aparente entre domínio de grandes potências e estabilidade econômica, verificadas na *Pax Britannica* e na *Pax Americana* (COHEN, 2011, p. 26). No período analisado por Kindleberger, teria havido ausência de liderança, com a Grã-Bretanha não mais capaz de desempenhar a função e os Estados Unidos capazes, porém não dispostos. Para sustentar a famosa afirmação de que para que a economia internacional seja estabilizada, é necessário um, e apenas um, estabilizador, Kindleberger recorreu à teoria da ação coletiva, utilizando-se da linguagem dos bens públicos. Dessa forma, assim como, domesticamente, o estado deve prover as bases não geradas pelo mercado (regulação, coleta de impostos, organização institucional, sistema de preços), para o funcionamento do sistema econômico internacional, o poder hegemônico deve, igualmente, prover bens públicos. Estes seriam a manutenção de mercados abertos, padrão monetário estável para financiamento do comércio e atuação como prestador de última instância, frente a crises de liquidez.

Gilpin identifica essa espécie de paradoxo em que, apesar de haver a necessidade de ambiente político para que as forças de mercado se desenvolvam, os mercados tendem a operar a partir de uma lógica própria, gerando mudanças na alocação das atividades econômicas que, por sua vez, levam a redistribuição do poder econômico e industrial. Essa dinâmica encontra uma formulação tão sucinta, como poderosa nas convicções de Gilpin: “O capitalismo e o sistema de mercado tendem a destruir os fundamentos políticos sobre os quais eles precisam, em última instância, depender” (GILPIN, 1987, p. 78, tradução nossa)⁶. Essa “vida própria” que têm os mercados, nacionais e internacionais, com seus mecanismos inerentes, é o que explica o perene interesse do autor nas discussões sobre teoria econômica.

No texto de 1987, Gilpin conclui que a hegemonia americana estava caminhando para sua fase final, diante, sobretudo, da competição japonesa. No que se refere à ordem econômica liberal internacional, o período de declínio hegemônico americano seria marcado por um recuo dos avanços liberalizantes que caracterizaram o transcurso da hegemonia americana, abrindo caminho para uma ordem neomercantilista de guerras comerciais e formação de blocos econômicos. Tal leitura foi disseminada, à época, diante de retrocessos tanto no sistema multilateral de comércio,⁷ como no padrão monetário internacional.⁸

A TEH foi bastante disseminada na subárea de EPI e tanto influenciou aderentes, como serviu de ponto de partida para as mais diversas vertentes de crítica. Dentre estas últimas, a mais clara se refere à conexão normativa entre as conclusões de Gilpin e a possibilidade de se defender a manutenção da posição americana no cenário internacional. Para Gowan (1999), todo o paradigma que se formou em torno da hipótese central da TEH era subserviente ao unilateralismo americano: “Todo um paradigma acadêmico foi construído nos Estados Unidos para justificar esse unilateralismo americano” (GOWAN, 1999, p. 32, tradução nossa)⁹. Susan

6. “Capitalism and the market system thus tend to destroy the political ; foundations on which they must ultimately depend”.

7. Os anos 1970, no campo do comércio internacional, foram marcados pela proliferação das barreiras não-tarifárias ao comércio, que visavam contornar os avanços em termos de redução tarifária alcançados pelas rodadas do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), de 1947.

8. Em agosto de 1971, o presidente americano colocava fim ao padrão ouro-dólar, acordado durante as reuniões de Bretton Woods como a base do sistema monetário internacional. Em 1973, o sistema de Bretton Woods é desmantelado com o fim do regime de câmbio fixo e o anúncio da retirada dos controles de capitais de curto prazo, que compunham os outros dois pilares do sistema, junto ao lastro em ouro.

9. “A whole academic paradigm has been constructed in the United States to justify this American unilateralism”.

Strange também alertou para os problemas do “mito persistente” do declínio hegemônico americano, que é corolário da TEH, assinalando que as conclusões derivadas da teoria tornam nebulosas as verdadeiras bases do poder da superpotência, no contexto internacional, ou, como coloca Snidal (1985), na mesma linha, a teoria ressignifica a dominação sob o manto de liderança, e não de exploração.

Keonane, responsável por nomear a teoria, apresenta uma posição ambígua em relação à mesma, como apontado por Snidal (1985). Apesar de apontar suas deficiências, em especial, o fato de não servir de base para um programa de pesquisa no sentido lakatosiano, o autor admite seu valor interpretativo, que é utilizado em sua noção de “cooperação hegemônica” (KEOHANE, 1984).

Porém a questão do poder – e da política, portanto – perpassa também a reflexão sobre comércio e finanças, indo além da TEH. Isso aparece, novamente, delimitado na tensão entre autonomia doméstica e integração internacional, tanto no que tange às questões de comércio, como de moeda e finanças internacionais. Gilpin traz esta relação imbricada à tona, sem nunca deixar de atentar para a complexidade da mesma, sempre salientando diferentes pontos de vista, balanceando entre aspectos globais (ao tratar da questão do ajuste entre superavitários e deficitários) e nacionais (ao salientar como diferentes opções de política econômica mobilizam programas políticos domésticos).

Com relação ao sistema monetário internacional, no texto de 1987, baseando-se em Benjamin Cohen (1977) e Susan Strange (1971), Gilpin atém-se mais detidamente na apresentação histórica dos diferentes padrões monetários: padrão ouro clássico (1871-1914), o interregno entre as hegemonias britânica e americana (1914-1944), o sistema de Bretton Woods (1944-1976) e o não-sistema de taxas de câmbio flexíveis (1976-). A análise que Gilpin faz sobre os padrões monetários está assentada no seu entendimento de que os mesmos decorrem de ordens políticas subjacentes, o que faz com que o autor, em certa medida, siga a perspectiva de John Ruggie sobre as ordens econômicas enraizadas e propósito social.

Há dois pontos centrais sobre a análise de Gilpin acerca dos padrões monetários: a centralidade dos mesmos na TEH e o fato de que o autor considera que estamos sob a vigência de um não-sistema. Com relação ao primeiro ponto, Gilpin adere à associação entre os períodos de exercício de hegemonia por uma potência e o funcionamento ordenado de um sistema monetário internacional: o padrão libra-ouro e a hegemonia britânica; o padrão ouro-dólar e a hegemonia americana. No se que refere ao segundo ponto, Gilpin segue afirmando o que já constava no texto de 1987: que desde a reforma dos Artigos do Acordo do FMI, em 1976, na Jamaica, estaríamos sob a vigência de um não-sistema de taxas flexíveis. Com isso, o autor entende que não há regime internacional que governe o SMI, discordando, portanto, de teóricos do regime que identificam sua permanência, mesmo com o declínio hegemônico dos Estados Unidos (KEOHANE, 1984).

Quanto ao Sistema Financeiro Internacional (SFI), Gilpin também identifica os elementos de tensão entre, de um lado, maior integração dos mercados e, por consequência, maior acesso a financiamento, so-

bretudo do ponto de vista dos países menos desenvolvidos; e de outro, maior instabilidade e incidência de crises. Outra questão relevante é que, por mais que o autor aceite a profundidade da integração dos mercados financeiros, sustentando que é nessa seara que o termo “globalização econômica” claramente se aplica, ele também afirma que o SFI continua sendo amplamente definido em bases nacionais, configurando uma coleção de sistemas financeiros nacionais discretos, altamente conectados (GILPIN, 2001, p. 262). Isso porque alguns países relevantes no SFI mantêm controles de capitais (Japão e China) e os investimentos financeiros, em geral, se destinam a aquisição de ativos domésticos. Todas estas teses estão vinculadas a um segundo ponto, que é central no pensamento de Gilpin: o Estado, aproximando-o bastante de uma visão realista do sistema internacional

A perspectiva estadocêntrica em Gilpin

O principal elemento da argumentação de Gilpin, no que se refere à discussão mais ampla de Relações Internacionais, é a afirmação (e reafirmação), ao longo de suas obras, da centralidade do Estado, contrapondo-se tanto a leituras que opõem o poder crescente dos mercados ao poder decrescente dos estados, como a outras que denunciam não ser mais possível implementar políticas econômicas autônomas, frente a uma economia internacional globalizada.

Para sustentar essa posição, o autor destaca, em especial, a natureza limitada da globalização econômica, salientando que seus efeitos têm sido exagerados pela literatura. Gilpin se utiliza com frequência da comparação com a *Belle Époque*, com a finalidade de demonstrar que os fluxos de comércio, investimento e capitais eram mais pronunciados e menos controlados pelos estados no final do século XIX, do que são nos dias atuais. Com isto, o autor advoga pela necessidade de uma perspectiva histórica para a tese da globalização. Além de sustentar que os efeitos negativos da globalização são exagerados, o autor destaca que diversas queixas direcionadas ao fenômeno podem ser atribuídas a políticas domésticas conduzidas pelos próprios estados. Por fim, Gilpin não vê possibilidades de suplantar o problema do subdesenvolvimento e do atraso industrial sem a integração dos países que sofrem desses problemas na economia global.

Quando à questão da governança da economia global, tema que sempre aparece nos capítulos finais e conclusivos de seus livros, Gilpin reafirma sua posição, que aparece transversalmente, em todas as temáticas anteriormente tratadas, de que a economia internacional integrada não pode contar apenas com a regulação provida pelo mercado. Neste ponto, o autor retoma também a linguagem da TEH de forma mais direta: “um mecanismo de governança internacional tem que assumir diversas funções na nova economia global, em particular, deve prover alguns bens públicos e resolver falhas de mercado” (GILPIN, 2001, p. 378). Dentre tais bens públicos, são destacados: manutenção das regras do direito, em especial para resolução de disputas comerciais, estabilidade monetária e financeira, estabelecimento de padrões e regulações para negócios, administração da comunicação e do transporte global e soluções para problemas ambientais.

A visão geral de Gilpin sobre as possibilidades de cooperação no mundo globalizado destaca a importância do apoio dos estados mais poderosos à criação e à manutenção de instituições e regimes internacionais. É isso o que o autor denomina por “bases políticas de uma economia global” (GILPIN, 2000, p. 459). O fim da Guerra Fria teria sido marcado pela debilitação dos elementos que outrora davam sustentação a uma economia global aberta, sobretudo, a capacidade e disposição de liderança dos Estados Unidos, que teria se voltado a prioridades nacionais e regionais. Nesse ponto, Gilpin é bastante enfático sobre o papel dos Estados Unidos na economia global: “qualquer estratégia dos Estados Unidos para o século XXI deveria partir da premissa básica de que uma economia global unida é do interesse econômico e político do país” (GILPIN, 2000, p. 460). De acordo com Gilpin, os Estados Unidos, sendo uma potência ligada ao *status quo*, precisam de estabilidade no mundo e devem preservá-la, via presença política e militar na Europa e na Ásia. A potência hegemônica deve, inclusive, contrarrestar as forças do protecionismo e regionalismo, que geram ameaça à segurança e ao bem-estar do país e de seus aliados.

Apesar de desenhar um diagnóstico de declínio da economia americana em relação a outras, Gilpin sustenta que os Estados Unidos seguem sendo o único país com capacidade de exercer liderança – no sentido de colocar seu poder a serviço de algum projeto político mais amplo que seus próprios interesses nacionais – por seguirem sendo a principal potência militar e econômica do mundo. O exercício desta liderança passaria por contornar os riscos erigidos pela proliferação de acordos regionais. Apesar de salientar a imprescindível liderança americana para a garantia de uma economia global aberta, Gilpin afirma que a superpotência não pode fazê-lo sozinha. Nesse sentido, os Estados Unidos deveriam atentar mais às demandas de seus principais parceiros e ampliar a participação efetiva dos mesmos nos arranjos cooperativos. As consequências do não exercício de liderança por parte da potência hegemônica pode levar ao desaparecimento da “Segunda Grande Era do capitalismo” (GILPIN, 2000, p. 472), assim como desaparecera a Primeira Grande Era, com o colapso da capacidade de liderança da Grã-Bretanha. Com isso, Gilpin, em sua face mais realista, prevê um retorno dos conflitos inter e intrarregionais, com especial atenção à Europa e ao sudeste asiático. Tal prognóstico nos leva de volta aos temas desenvolvidos em *War and Change*, conforme vimos anteriormente.

Gilpin reforça a sua visão da manutenção da preponderância estatal em suas notas sobre um poderoso ator não estatal: as empresas multinacionais, sendo precursor, na subárea de EPI, da temática das multinacionais. Além de, em suas três obras gerais e uma específica sobre o tema, mapear o debate – sobretudo, apontando a indiferença da teoria econômica neoclássica sobre o tema, algumas insuficiências de teorias microeconômicas (teorias do ciclo do produto, vantagem competitiva, etc) e exageros das teorias críticas às CMN (a qual o autor se refere como radicais) – o autor delinea sua visão estadocêntrica acerca da operação destes empreendimentos econômicos e dos associados fluxos e Investimento Estrangeiro Direto (IED). Na definição adotada pelo autor, as CMN são “empresas de determinada nacionalidade com subsidiárias par-

cial ou integralmente controladas no interior de duas ou mais economias nacionais” (GILPIN, 2000, p. 223).

Para Gilpin, a expansão destas companhias, associada à internacionalização da produção, não pode ser entendida como um fenômeno de mercado, somente atentando às teorias da localização e das vantagens comparativas, praticamente de forma a excluir o poder regulador do Estado-nação. Ao contrário, para o autor, o impacto da globalização produtiva é largamente exagerado e o Estado-nação segue impondo as regras que as multinacionais devem seguir (GILPIN, 2000, p. 294). Dessa forma, Gilpin se coloca contra as teses que priorizam a certa independência que teria sido alcançada por essas firmas, afirmando que as mesmas seguem sendo empresas nacionais que conduzem negócios internacionais.

Com relação à conjuntura de rápida expansão da CMN, nos anos 1970, Gilpin é enfático ao atribuir o fenômeno, não às operações do mercado, mas aos interesses da potência hegemônica. Afinal, em seu registro histórico, todos os atores econômicos que se transnacionalizaram – mercados do século XVII, financistas do XIX ou as CMN do XX – o fizeram, pois era do interesse dos poderes hegemônicos de cada período que tal ocorresse (GILPIN, 1975, p. 4). Assim, a explicação para o crescimento das atividades das CMN residia no incremento do poder americano e da necessidade de contenção da União Soviética, no contexto da Guerra Fria. Com essa visão, fica colocada uma alternativa teórica às abordagens liberais, com sua ênfase na relação entre livre mercado e ordem mundial pacífica, e ao marxismo, que destaca os interesses das classes capitalistas no processo de expansão econômica das CMN.

Novamente, nesta temática, Gilpin enquadra a questão sob a ótica da tensão entre integração internacional (via mercados) e capacidade do estado em gerir a economia nacional. Ao colocar a questão “as corporações globais configuram uma ameaça?”, Gilpin tende a apreciar a questão de forma complexa e multifacetada. O autor não nega o imenso poder que estas empresas podem acumular, inclusive influenciando estratégias de desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. No entanto, aspectos como as vantagens em termos de menores preços ao consumidor, melhores políticas salariais e condições de trabalho e acesso a capital e tecnologia, são salientados. Predomina, portanto, uma posição avessa ao fechamento das fronteiras nacionais ao ingresso de multinacionais, especialmente no caso de países mais pobres, porém, conjugada com a proposição de criação de um regime internacional de regulação da atuação destas companhias, bem como dos fluxos internacionais de IED.

Sua discussão sobre o papel das CMN e dos IED está parcialmente conectada ao tema do desenvolvimento econômico. Gilpin replica a denúncia de ausência de um regime internacional que pudesse constituir uma solução adequada para o problema do subdesenvolvimento e das economias em transição. O autor oferece uma conclusão ponderada para a questão. De um lado, livre-comércio e abertura econômica não conduzem ao desenvolvimento econômico, nem solucionam os problemas das economias em transição. O neoliberalismo, e sua ênfase no livre mercado, não configuram soluções de longo prazo para o problema. Por outro lado, o autor não sustenta o abandono completo dos preceitos liberais de

condução das relações econômicas internacionais. Essa posição é resumida em sua sugestão por uma solução de compromisso entre “os dois extremos do abandono do neoliberalismo e da total confiança nos mercados” (GILPIN, 2000, p. 340).

Cabe, ainda, salientar que, no livro de 1987, Gilpin atribui grande importância ao rápido crescimento japonês, analisado pela teoria das vantagens competitivas. Condizente com seu edifício teórico, o autor sustenta que os ganhos de comércio e a atração de IED americano teriam alavancado a economia japonesa ao ponto de a mesma se colocar como desafio na economia mundial e virtual candidato a *hegemon*. Frente ao declínio do Japão, observado a partir do final dos anos 1980 e do início da ascensão chinesa, a previsão de Gilpin mostrou-se equivocada e foi sujeita à crítica (KATZENSTEIN, 2005). Obviamente, Gilpin também foi seduzido intelectualmente pelo canto de sereia da teoria do *overstretch* imperial: a sobrecarga imperial de Paul Kennedy, de acordo com a qual “interesses e obrigações globais tornaram-se muito grandes para que uma grande potência possa defendê-los todos simultaneamente” (KENNEDY, 1988, p. 533, tradução nossa)¹⁰. Teoricamente, no entanto, Gilpin não falhou, o que houve foi que faltou ao campo das Relações Internacionais positivistas uma escolha mais assertiva e de longo prazo pela proposição teórica e empírica do *overstretch*. Como incisivamente sustenta Wohlforth (2011, p. 508, tradução nossa)¹¹: “Se os realistas não colocassem todas as suas maçãs na cesta da balança de poder de de Waltz, poderíamos estar armados hoje com uma agenda de pesquisa produtiva sobre o *overstretch* imperial em um mundo sem contrabalançamento por parte grandes potências”. Mas talvez o interesse que despertou a teoria da mudança e da guerra na obra de Gilpin tenha compensado a ausência de uma teoria e uma agenda de pesquisa densa sobre o *overstretch*, nos grandes poderes no mundo contemporâneo.

10. “global interests and obligations became far too large for the country to be able to defend them all simultaneously”.

11. “If realists had not put all their apples in Waltz’s balance-of-power cart, we might today be armed with a productive research agenda on imperial overstretch in a world without great-power counterbalancing”.

Guerra e mudança

Em *War and Change*, Gilpin, examina o problema da guerra e da mudança na política internacional. Um dos pressupostos básicos de Gilpin, nesta obra, em quem parece ecoar o mesmo pressuposto de Waltz, é que:

Um sistema internacional é estabelecido pela mesma razão que qualquer sistema social ou político é criado; os atores estabelecem relações sociais e criam estruturas sociais para avançar conjuntos particulares de interesses políticos, econômicos ou de outros tipos... Assim, uma condição prévia para a mudança política reside em uma discordância entre o sistema social existente e a redistribuição de poder para os atores que beneficiaria mais de uma mudança no sistema (GILPIN, 1981, p. 9).

Gilpin estabelece cinco pressupostos racionalistas da mudança na política internacional: (1) um sistema internacional é estável se nenhum estado acredita que seja vantajoso mudar o sistema; (2) um estado tentará mudar o sistema internacional, se os benefícios esperados excederem os custos esperados; (3) os estados buscarão mudar o sistema internacional através da expansão territorial, política e econômica até que os custos marginais de novas mudanças sejam iguais ou superiores aos benefícios marginais; (4), uma vez que o equilíbrio entre os custos e os benefícios de novas mudanças

e expansão é alcançado, a tendência é que os custos econômicos de manter o *status quo* aumentem mais rapidamente do que a capacidade econômica para sustentar o *status quo*; e (5) se o desequilíbrio do sistema internacional não for resolvido, então o sistema será alterado e uma nova redistribuída de poder aparecerá. Ao mesmo tempo Gilpin identifica três tipos de mudanças dentro do sistema internacional: (1) mudança de sistemas – uma grande mudança no caráter do próprio sistema internacional, (2) mudança sistêmica – mudança na governança de um sistema internacional e (3) mudança de interação – modificações nas interações ou processos políticos, econômicos e outros entre os atores de um sistema internacional. A expansão cessa quando os custos marginais de expansão adicional igualam ou excedem os benefícios marginais. No entanto, o equilíbrio alcançado é apenas temporário no processo de mudança. Uma vez que um estado atinge os limites da expansão, a manutenção da posição e o declínio são difíceis de sustentar. As taxas diferenciais de crescimento do declínio e o aumento dos estados ascendentes no sistema produzem uma redistribuição decisiva do poder e resultam em desequilíbrio no sistema. A guerra aparece como o fator decisivo da mudança, resultando, desta maneira, a guerra hegemônica (ou pela hegemonia) como mecanismo básico da mudança sistêmica na política internacional (DOMSALLA, 2017).

Teorias de relações internacionais tendem a acreditar em uma história sem muitas mudanças sistêmicas profundas, que alterem as principais propriedades do sistema internacional. Waltz (1979) elabora por exemplo uma teoria sistêmica das relações internacionais sem muitas mudanças ao longo da história do sistema de estados. Ao contrário, Gilpin acredita que a mudança, não a manutenção do *status quo*, através dos milênios forma parte da natureza do sistema internacional, embora essa natureza (a anárquica) possa permanecer inalterada por milênios.

Também Gilpin não acredita, como o fariam Morgenthau e Waltz, que o sistêmico tenha uma estrutura unicamente constituída por poder. Gilpin não “pretendia desenvolver uma teoria geral das relações internacionais que proporcionasse uma declaração explicativa abrangente” (WALTZ, 1979). Em vez disso, ele, modestamente, afirmou apenas fornecer uma estrutura [*framework*] para pensar sobre o problema da guerra e a mudança na política mundial. Além disso, do ponto de vista dos níveis de análise, a partir da teoria rigorosa, estrutural e materialista, de Waltz, surgiu um programa de pesquisa realista renovado e muito mais atraente e moderno do que um *framework* mal-arranjado e multivariado. A eclética e transdisciplinar obra de Gilpin não provê um papel causal para ideias, instituições e política doméstica, mas enfatiza sua interação com o poder material. (WOLHFORTH, 2011). Em *War and Change*, o autor fornece múltiplos caminhos para a interação entre os níveis doméstico e sistêmico, como os institucionalistas ou os teóricos da paz democrática liberal previram. A Teoria de Waltz parecia interpretar a estrutura como material, enquanto *War and Change* sugere permitir papéis importantes para ideias, adiantando-se cronologicamente ao pós-positivismo construtivista.

Consistentemente com aquele *framework* eclético e multivariado quanto a tradições intelectuais explicativas, para Gilpin vários vetores

de forças, e, portanto, causalidades de natureza diferentes, tencionam as relações internacionais, sejam elas de ordem política (o poder em si mesmo) e também sociológicas e econômicas – relacionadas às forças deflagradas pelo capital. A história de longo prazo é mudança e não conformidade com o *status quo*. Ao contrário do suposto pelo realismo clássico e neorealismo, mudanças em balanças de poder, militar ou econômico, não conduzem necessariamente ao conflito. Embora seus trabalhos se filiem à tradição realista, suas obras, em relação às do realismo de Waltz, por exemplo, foram levantadas sobre pressupostos fundamentais muito diferentes. O edifício teórico de Waltz baseia-se no pressuposto de que os estados estão condicionados pela mera possibilidade de conflito, enquanto Gilpin assume, de acordo com a teoria da utilidade esperada e grande parte das Ciências Sociais convencionais, o pressuposto racionalista das decisões estatais baseadas na probabilidade de conflito (BROOKS, 1997).

Consistente com aquele pressuposto da probabilidade, qualquer mudança no equilíbrio do poder econômico ou militar leva a um enfraquecimento subsequente dos fundamentos dos sistemas já existentes (ABDULLATIF, 2017). Gilpin acredita, ao contrário do chamado realismo defensivo, que o custo da manutenção do *status quo* internacional entre os poderes dominantes resulta em grandes discrepâncias entre o poder que possuem e este compromisso de manutenção (GILPIN, 1987).¹² O declínio desses sistemas é causado principalmente por aqueles que ganham poder porque valorizam os benefícios crescentes e os custos decrescentes da mudança do sistema (GILPIN, 1981, p. 188). De outro lado, como mencionado, o custo da manutenção do *status quo* internacional entre os poderes dominantes aumenta, resultando em grandes discrepâncias entre o poder que possuem e seu compromisso (GILPIN, 1981, p. 187). Isso pode se desdobrar em conflito (guerra), mas se trata uma probabilidade não uma possibilidade mecânica e quase necessária.

Porém, Gilpin admite que a guerra pode sobrevir como consequência da ruptura da estabilidade do sistema. Nessa probabilidade de tensões violentas na configuração de poder do sistema internacional, é que Gilpin vai identificar que o elemento causal, que viabiliza a mudança na forma de guerra, é o mecanismo prescrito na TEH. Gilpin realiza um retorno às suas fontes e influências realistas e atribui aos efeitos dos mecanismos um *status* de lei. Por esta razão, não é incomum que pesquisadores se refiram a essas consequências como “Lei de Gilpin” (KEOHANE, 1993). De acordo com Gilpin, a estabilidade hegemônica entre as potências dominantes e as potências crescentes é alcançada através da alteração das leis existentes no sistema internacional (GILPIN, 1987). Porém, os constantes incrementos e concorrência entre poderes pagarão seus custos: isso porque o aumento dos poderes tenderá a mudar as regras que regem o sistema internacional, a distribuição nacional do território e a divisão das esferas de influência. Por outro lado, as potências dominantes geralmente contestam o desafio das potências emergentes exercendo seus poderes hegemônicos, como propor mudanças em suas políticas na tentativa de restabelecer o equilíbrio nos sistemas (GILPIN, 1987). O resultado gera a chamada lei de Gilpin: caso o poder dominante não tenha condições de

12. Nos anos 90, aparecem duas versões do realismo que podem ser sintetizadas assim: de uma parte o chamado realismo ofensivo, cujo principal figura é John Mearsheimer (1981), quem herda do realismo clássico de Morgenthau o pressuposto de que os grandes poderes são maximizadores de poder, pouco se importando com a segurança. De outro lado, o realismo defensivo, atribuído a Waltz e seus seguidores, cuja premissa principal é que os estados são maximizadores de segurança, e que portanto, suas escolhas contemplam satisfação com o *status quo* na medida que tal configuração de poder lhes garante segurança.

restaurar e reequilibrar a balança de poder da ordem anteriormente existente, o desequilíbrio geralmente tem como resultado a guerra.

Quer dizer, o desequilíbrio na balança de poder é a causalidade profunda do conflito internacional violento (guerra). Mas, de outro lado, deve-se se diferenciar, em Gilpin, a ênfase que ele atribui ao desequilíbrio de poder, como mecanismo causal da guerra, dos mecanismos que vão permitir ter sob controle a expansão hegemônica. Para Gilpin a balança de poder desempenhou um papel distintamente secundário na limitação da expansão hegemônica em comparação com outras forças compensatórias, tais como barreiras naturais, os gradientes de diminuição de força, os limites econômicos e tecnológicos para e as instituições domésticas (PAPE, 2005). Em poucas palavras, Gilpin estava certo. A dinâmica do equilíbrio de poder desempenhou um papel, mas secundário ou mesmo terciário, em comparação com os fatores que Gilpin identificou (WOHLFORTH, 2007). Além disso, ele analisou dois fatores externos importantes (não relacionados à balança de poder): os custos crescentes do domínio político e a perda de liderança tecnológica, que, segundo ele, tenderiam a aumentar, quando um poder hegemônico está no topo do poder internacional (WOHLFORTH, 2011).

Mas antes de ver concretizado o resultado do desequilíbrio na balança de poder, a guerra, Gilpin foge do determinismo que caracteriza o realismo clássico e o neorealismo ao racionalizar para os grandes poderes (estabelecidos ou em ascensão) cursos de ação diferentes a uma lógica mecanicista neorrealista e realista clássica. O pressuposto possibilista do pior dos casos de Waltz foi o elo chave entre a condição da anarquia e todas as implicações sobre poder e comportamento, num ambiente com essa natureza, principalmente a ideia de os estados temerem por sua sobrevivência nesse mundo anárquico. Ainda, dado o grande diferencial de poder que adquiriu um dos grandes poderes, só há duas opções: ou procura restabelecer o equilíbrio de poder ou parte para a guerra. No mundo probabilístico de Gilpin, ao contrário, os estados podem escolher uma ampla variedade de estratégias, espécie de correias de transmissão que filtram e reconduzem os conflitos, dependendo da avaliação da probabilidade e gravidade das ameaças à segurança.

Assim naquela lógica probabilística de Gilpin, antes de eclodir a guerra como o meio final de restaurar o equilíbrio desejado, os poderes desafiados têm duas alternativas principais em termos de ações que podem tomar. Ou os poderes estabelecidos e que têm seu poder contestado aumentam os recursos que se destinam a manter suas posições e compromisso no sistema internacional (GILPIN, 1981). Ou os poderes dominantes podem tentar reduzir seus compromissos existentes, bem como os custos associados, mas garantir que a redução não prejudique, de modo algum, suas posições no sistema internacional. Ainda, um curso alternativo, mas com menos controle, consiste em buscar novos recursos destinados a cobrir o custo de manter o domínio, para o qual o grande poder valer-se de políticas impopulares, como o aumento da tributação doméstica (GILPIN 1981, p. 188), ou mesmo tributar outros estados que são parte de sua área de influência.

Para a explicação de como aqueles três cursos de ação precedem (ou evitam) a guerra, Gilpin apela para sua influência intelectual eclética,

desta vez a sua influência do institucionalismo neoliberal. Na teoria da estabilidade hegemônica, é importante considerar o papel desempenhado pela hegemonia na geração de ordem e cooperação. A hegemonia neoliberal tem a responsabilidade de resgatar o sistema financeiro, através da abertura do comércio global e de incentivar a cooperação institucionalizada para criar uma economia aberta sustentável. De acordo com Gilpin, as hegemonias geralmente obrigam os estados mais fracos a aderirem a regimes cooperativos, a fim de reduzir a incerteza, diminuir os custos de transação e construir consistência em termos de expectativas econômicas. As hegemonias cooperativas geralmente tentam o máximo possível para se identificar com os interesses de seus aliados e ajustar sua posição de barganha em conformidade (ABDULLATI, 2017).

Tendo por base aquele argumento, Gilpin parte, então, das premissas neoliberais para chegar a conclusões realistas defensivas. Basicamente, de acordo com o argumento de Gilpin, o cálculo do custo ou do benefício na determinação da política externa baseia-se no objetivo de um estado de mudar o sistema internacional, usando métodos que lhes dão uma vantagem sobre os outros, colocando seus interesses em primeiro lugar. No entanto, dado que o estado hegemônico gostaria de consolidar seus interesses nacionais sobre outros, um custo está quase necessariamente envolvido. Por exemplo, um estado deve ter recursos adequados arcar com esse custo. O próprio Gilpin mostra, assim, as limitações daqueles três cursos de ação neoliberais mostrados acima: se um estado não possui recursos adequados para atender a esses custos, ele tentará mudar o sistema. A única maneira de o sistema permanecer relativamente estável e inalterado é se os estados individuais estiverem lucrando independentemente das desigualdades e satisfeitos com as mudanças (não sistêmicas) promovidas pelo *hegemon* (GILPIN, 1981, p. 51). O que significaria dizer que eles estão satisfeitos em manter o *status quo*. Com base nesse resultado, os realistas ofensivos não conseguem sustentar o argumento de por que o objetivo de cada estado é maximizar seu poder dentro do sistema internacional, com o qual Gilpin se aproxima bastante do neoliberalismo e os realistas defensivos.

Gilpin reforça esse argumento defensivo ao sustentar que um custo de oportunidade para uma sociedade é obrigatório se a mesma deseja adquirir ou manter poder, devido à operação do efeito *boomerang*: se um determinado estado busca adquirir poder, outros bens desejados são perdidos no processo, como consequência. Esse custo a ser pago pelo *hegemon* é vantajoso para melhorar a estabilidade no sistema internacional, porque a maioria dos estados renuncia a oportunidades sugeridas pela guerra, uma vez que os custos desta são muito elevados. Dessa forma, mantém-se a estabilidade e a posição de *status quo* para os estados mais poderosos, tendo o *hegemon*, inclusive, como ganho, um aumento da influência sobre outros estados, através de instituições ou mesmo por considerações ideológicas. Isso atenua, ao menos eventualmente, os jogos soma-zero, o que poderia retardar o eclodir da guerra. O trabalho de Gilpin, desta maneira, não se posiciona na forma de um jogo soma zero. Longe de descartar um papel para as instituições, *War and Change* oferece uma explicação poderosa para a criação e declínio das ordens institucionais e de governança

do poder. Em vez de colocar instituições como formas antitéticas à política de poder, ele explicou o quão densamente poder e instituições interagem. Ao mesmo tempo, Gilpin trata explicitamente das formas como as ideias e as instituições domésticas afetam tanto o aumento como o declínio dos poderes hegemônicos e a natureza das ordens internacionais que os mesmos promovem (WOHLFORTH, 2011).

Tudo isso poderia sugerir que Gilpin toma partido pela mudança pacífica no sistema internacional, como o fazem certos autores, como Kupchan (2001), que acreditam que o sistema internacional contemporâneo se inclina para uma mudança sistêmica do poder. No entanto, em seu epílogo de *War and Change*, Gilpin continua a professar “otimismo cauteloso” sobre mudanças pacíficas. Gilpin argumentou que os Estados líderes do sistema “tentarão mudar o sistema internacional se os benefícios esperados excederem os custos esperados” (WOHLFORTH, 2011; GILPIN, 1981), Mudança essa dada pela guerra necessariamente? Gilpin não deixa uma resposta satisfatória para essa questão, mas também não diz, para usar seu “otimismo cauteloso”, que a mudança utilitária pelos grandes poderes será feita através de mecanismo de *soft balance* (ou revisionismo suave), por exemplo, através da mudança da governança internacional baseada no poder do multilateralismo e a qualidade da diplomacia.

Em todo caso, Gilpin retoma certo pessimismo ao afirmar que, uma vez alcançado o equilíbrio entre os custos e os benefícios da mudança, os custos econômicos de se manter o *status quo* tendem a aumentar mais rapidamente em comparação com a capacidade econômica necessária para sustentar o *status quo* (GILPIN, 1981, p. 156). Em qualquer caso, seja porque o *status quo* pode ser mantido, seja porque não, o que está claro no pensamento de Gilpin é que a falta de obtenção de um equilíbrio (balança de poder) entre as hegemônias e as potências emergentes é a principal causa da guerra. Esse pessimismo se vê reforçado pelo afastamento que o autor faz do realismo defensivo, quando Gilpin adianta que os estados nem sempre “maximizam a segurança” em todos os momentos e sob todas as condições, como manteve o neorrealismo de Waltz. (WOHLFORTH, 2011). Mas também Gilpin não adianta, de forma ambivalente, que concorda com os realistas ofensivos, ao estilo de Mearsheimer (2001) ou com o próprio Morgenthau (1948), realistas que mantêm que os grandes poderes são maximizadores de poder. E, embora seja classificado como um “realista ofensivo”, Gilpin claramente não se enquadra em nenhuma dessas escolas teóricas.

Considerações finais.....

Diferentemente dos pressupostos de Wohlforth, não concluímos que o campo de Relações Internacionais teria ido mais longe e se desenvolvido melhor se as teorias e o campo epistêmico de Gilpin houvessem feito o papel de um acontecimento intelectual contrafactual. Na verdade, deve-se ao próprio Gilpin o fato de que sua obra não haver atingido tal posição. Em primeiro lugar, operou contra essa possibilidade a própria agenda de pesquisa de Gilpin que nós discutimos neste artigo. Embora tanto seus profundos discernimentos sobre a estabilidade hegemônica,

sobre a natureza estadocêntrica do sistema internacional e sobre a guerra tivessem muitos elementos originais, de alguma maneira, eles permaneceram a reboque, ainda que em interlocução, aos grandes sistemas realistas e institucionalistas propostos por Kenneth Waltz e Robert Keohane.

Em segundo lugar, talvez a mais poderosa e original ideia de sua agenda de pesquisa, a mudança política nas relações internacionais, viu-se muito limitada pelo fato de que as comunidades epistêmicas de Relações Internacionais são muito fascinadas por percursos históricos de curto e médio prazo. Gilpin não foi muito bem entendido, por fazer uma proposta que, em essência, estava mais próxima de historiadores como Braudel e o conceito de tempo histórico de “longa duração”, do que com uma comunidade que vive de um empiricismo histórico imediato e do médio-prazo.

Há uma terceira razão, pela qual o pensamento de Gilpin não chega a ser esse contrafactual, no que sim coincidimos com Wohlforth, a modéstia da estrutura teórica proposta por Gilpin limitou bastante que as comunidades epistêmicas de Relações Internacionais, sobretudo de epistemologias positivistas, sentissem-se inclinadas a optar por seus conceitos e propostas teóricas em vez daquelas propostas pelo neorealismo de Waltz em *Theory of International Politics*. Waltz propôs de maneira ambiciosa uma “uma teoria geral da política internacional”, ao contrário de Gilpin que propunha um *framework* conceitual. Do ponto de vista de uma estrutura científica, a distância em abrangência entre um *framework* e uma “teoria geral” é abismal. Assim, no máximo, em alguns pontos de sua agenda de pesquisa, definidas nos seus livros de 1981 e 1987, a teoria de Gilpin se aproxima mais de uma teoria de meio-termo (*middle-ground*), e não uma teoria geral, que no entanto, toma objetivos de compreensão de grandes temáticas gerais, não específicas.

Finalmente, ante uma comunidade epistêmica positivista ávida de grandes teorias e grandes debates específicos em torno de “ismos” (realismo, institucionalismo...), o caráter eclético, quase transgressor de etiquetas e filiações epistêmicas rígidas, pareceu muito pouco convencional. Ante uma comunidade epistêmica que embarcava na tendência, quase sem volta, da especialização do conhecimento, o ecletismo de Gilpin – que se valia de influências intelectuais realistas, institucionalistas e até construtivistas – era quase um estilo quase *old fashion*.

Nada disso, no entanto, significa que o aparato conceitual e empírico proposto por Gilpin não contenha uma espécie de “welcome to the future”, então já não como acontecimento contrafactual, mas como fato em si.

Referências:

ALABDULLATIF, A. **War and Change in World Politics**. 11 de ago. 2017. Disponível em: <<https://www.ukessays.com/essays/international-relations/war-change-world-politics-5012.php>>. Acesso em: 08 fev. 2017.

BROOKS, S. G. Dueling Realisms. **International Organization**, v. 51, n. 3, p. 445–77, 1997.

COHEN, B. Robert Gilpin and the Early Development of International Political Economy. In DANSPECKGRUBER, W. (ed.). **Robert Gilpin & International Relations: reflections**. Princeton: Princeton University Press, pp. 21-32, 2012.

- DANSPECKGRUBER, W. Robert Gilpin: His work, His Influence, and the World of our Time. In DANSPECKGRUBER, W. (ed.). **Robert Gilpin & International Relations: reflections**. Princeton: Princeton University Press, pp. 113-130, 2012.
- DOMSALLA, M. Gilpin, **War and Change in World Politics (XXI)**. Disponível em: [http://saass.wikia.com/wiki/Gilpin,_War_and_Change_in_World_Politics_\(XXI\)](http://saass.wikia.com/wiki/Gilpin,_War_and_Change_in_World_Politics_(XXI)). Acesso em 05 fev. 2017.
- GILPIN, R. **The Global Political Economy: Understanding Economic Order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GILPIN, R. **The Challenge of Global Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- GILPIN, R. **Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GILPIN, R. **War and Change in International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GILPIN, R. **US Power and the Multinational Corporation**. New York: Basic Books, 1975.
- GOWAN, P. **The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance**. London: Verso, 1999.
- KATZENSTEIN, P. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2005.
- KEOHANE, R. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, R. **Instituciones Internacionales y Poder Estatal**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- KINDLEBERGER, C. **The World in Depression: 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.
- KUPCHAN, C. A. *et al.* **Power in transition: The Peaceful Change of International Order**. Tokyo: United Nations University Press, 2001.
- KENNEDY, P. **Rise and Fall of the Great Powers**. New York: Random House, 1987.
- MEARSHEIMER, J. **The tragedy of the Great Power**. New York: W.W Norton & Company, 1981.
- MORGENTHAU, H. **Politics Among Nations**. New York: McGraw-Hill, 1985.
- PAPE, R. Soft Balancing Against the United States. **International Security**, v. 30, n. 1, pp. 7-45, 2005.
- SNIDAL, D. The limits of hegemonic stability theory. **International Organization**, v. 39, n. 4, pp. 579-614, 1985.
- STRANGE, S. **Sterling and British Policy: a Political Study of an International Currency in Decline**. London; Toronto: Oxford University Press, 1971
- WOHLFORTH, W. C. Gilpin Realism and International Relations. **International Relations**, v. 25, n. 4, p. 499-511, 2011.
- WOHLFORTH, W. C. *et al.*, The Balance of Power in World History. **European Journal of International Relations**, v. 13, n. 6, p. 44-60, 2007.
- WOHLFORTH, W. C. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, n.1, p. 5-41, 1999”

Models, explanation, and the pitfalls of empirical testing

Modelos, explicação e as armadilhas dos testes empíricos

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p82](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p82)

Enzo Lenine¹

1. Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira Lima is Professor of International Relations at the University of International Integration of the Afro-Brazilian Lusophony (UNILAB-Malês), Brazil. His research interests are mostly connected to methodology, formal models and rational choice theory, and hierarchies of knowledge. He has recently published a bibliometric analysis in the International Political Science Review as part of his work on the hierarchies of knowledge in the discipline.
E-mail: lenine@unilab.edu.br
Salvador/Brazil.

ORCID: [0000-0001-5280-4252](https://orcid.org/0000-0001-5280-4252)

Submitted in march 25, 2018

Accepted in may 22, 2018

ABSTRACT

Formal models constitute an essential part of contemporary political science and International Relations. Their recent history is tightly tied to the developments of Rational Choice Theory, which is considered to be the only deductive theory in the social sciences. This unique character, especially its manifestation through mathematical symbolisms, has caused profound schisms and criticisms in the discipline. Formal models have constantly been accused of being built on unrealistic assumptions of human behaviour and social structure, rendering as a result either trivial predictions or no empirical prediction at all. Nevertheless, these criticisms frequently ignore essential elements of the concept of explanation and how it is applicable to formal modelling. In this paper, I provide an approach to mathematical modelling that considers the challenges of designing and performing empirical tests of predictions generated by formal models. Rather than disqualifying or falsifying models, empirical tests are paramount to the tailoring of more grounded explanations of political phenomena and should be seen as a tool to enhance modelling. In this sense, I scrutinise two examples of formal modelling in IR, and derive lessons for the empirical testing of models in the discipline.

Keywords: formal models, rational choice theory, empirical testing, explanation

RESUMO

Os modelos formais constituem uma parte essencial da ciência política contemporânea e das Relações Internacionais. Sua história recente está fortemente ligada aos desenvolvimentos da teoria da escolha racional, que é considerada a única teoria dedutiva nas ciências sociais. Este caráter único, especialmente sua manifestação por meio de simbolismos matemáticos, causou profundas divisões e críticas na disciplina. Os modelos formais têm sido constantemente acusados de serem construídos com base em suposições irrealistas do comportamento humano e da estrutura social, resultando em previsões triviais ou nenhuma previsão empírica. No entanto, essas críticas frequentemente ignoram elementos essenciais do conceito de explicação e como o mesmo é aplicável à modelagem formal. Neste artigo, forneço uma abordagem à modelagem matemática que considera os desafios de conceber e executar testes empíricos de previsões geradas por modelos formais. Em vez de desqualificar ou falsificar modelos, os testes empíricos são fundamentais para a adaptação de explicações mais fundamentadas dos fenômenos políticos e devem

ser vistos como uma ferramenta para aprimorar a modelagem. Nesse sentido, analiso dois exemplos de modelagem formal em RI e extraio lições para o teste empírico de modelos na disciplina.

Palavras-chave: modelos formais, teoria da escolha racional, teste empírico, explicação

Introduction

Mathematics has aided a variety of sciences since the dawn of times. Ancient civilisations relied on mathematical concepts and models to describe the world around them. Models in particular constitute the essence of modern physics and chemistry, but they are also important tools in disciplines such as biology and social sciences. Political science and International Relations (henceforth, IR) have benefited extensively from models. Models of political phenomena have been designed mostly under the framework of rational choice theory (henceforth RCT), which seems plausible for RCT is the only deductive theory in the social sciences. Mathematical models are intrinsically dependant on deduction to connect assumptions, enhance logical arguments, and generate predictions. It is only natural that a deductive theory would produce such kind of models.

The first efforts in modelling political phenomena may be traced back to Borda's and Condorcet's paradoxes, or, more recently, to spatial models developed in the first half of the 20th century by Harold Hotelling (1929), followed by Duncan Black (1958) and Anthony Downs (1957). Nevertheless, the use of models as methodological tools is usually attributed to Kenneth Arrow's impossibility theorem, which relied on mathematical assumptions to advance arguments about preference aggregation. Game theory also became popular in political science and IR around the same time, and together with spatial models, they account for the bulk of mathematical modelling in the discipline.

Since the initial developments, mathematical models have caused profound disputes within the discipline. Donald Green and Ian Shapiro's (1994) classical critique – *Pathologies of Rational Choice Theory* – summarises a great deal of the arguments against RC models, which tended to be echoed by many political scientists despite the responses given by RC theorists. In their piece, Green and Shapiro are profoundly concerned about the great importance and visibility given to RCT and formal models, mentioning the increasing share of RC articles being published in the *American Political Science Review*. Despite acknowledging the potential of RCT, they believe the theoretical enterprise failed in its mission of providing explanations and predictions of concrete political phenomena, such as voter turnout, legislative behaviour, electoral competition, and collective action. Their focus is eminently on the empirical power of RCT, which they deem limited.

The debate over the prospects of empirically testing RC models has echoed in the discipline, and has been constantly used as an argument against formal modelling. If models cannot generate predictions

that are true to the real world, why should we bother designing such models in the first place? Wouldn't political science and IR do much better with statistical tests and/or qualitative analyses? The first question is an issue of contention not only in political science and IR, but also in philosophy. Models represent the real world, but to what extent their assumptions should be true to the world is a matter that causes profound disagreements. The second results from the historical and institutional development of the discipline. Quantitative and qualitative methods have granted political science and IR their scientific status, and still nowadays they are the main terms under which most political scientists think about methodology and, more importantly, about explanation.

However pertinent these questions may be, they tell only part of the story of formal modelling. Models come in different flavours, and distinguishing between them is paramount to understand their *raison d'être*, the predictions they generate, and the prospects of testing. Not all models are empirically testable via statistics or qualitative methods. Some models are fashioned to advance concepts, or to explain regularities observed in a specific set of phenomena, while others generate predictions that may be tested via statistical models. The main issue here is that each type of model serves specific purposes, and empirically testable models are just one type of models. Even when the prospects of empirical testing are possible, methodological issues regarding mathematical structural compatibility and measurement might be of extreme importance to define whether an empirical test is *de facto* "testing" the predictions of a given model. Throughout the remainder of this paper, I shall address the challenges of formal modelling and empirical testing. The paper is divided into three sections: the next section discusses philosophical aspects of models as representational devices, and the kinds of explanation they produce. Then, I proceed to discuss the *modus operandi* of empirical testing in political science and IR², raising questions about measurement and structural representation. I discuss these challenges in detail in the third section, where I address potential sources of problems in empirical testing of formal models, and how political scientists should cope with them in their research.

2. A first version of this article has been debated at the 2017 Annual Conference of the Australian Society for Quantitative Political Science held in Wellington, New Zealand in December 2017.

Models and Explanation.....

Models and modelling have been discussed in philosophy and social sciences, although each discipline focuses on different aspects of the same issue. Philosophers are usually concerned about the representational capabilities of models, i.e. how models represent the real world via mathematical assumptions. The nature of models is described in different forms: models as "*autonomous agents*" that "function as *instruments of investigation*" (MORRISON; MORGAN, 1999, p.10); models as "abstract objects constructed in conformity with appropriate general principles and specific conditions" (GIERE, 2004, p. 747); models as "*experiments in thought* about what would happen in a real experiment" (CARTWRIGHT, 2010, p. 19). Despite the semantic nuances of each definition, they share the common understanding that models are designed to represent at least

some aspects of the world, for total representation is unattainable (and, perhaps, undesirable).

In the social sciences, the representational character of models has caused profound disputes. One of the main questions raised by sociologists, economists and political scientists, is to what extent models represent social phenomena, and how they produce explanations about the real world. If the primary goal of modelling consists in explaining the world via mathematical assumptions, then it is only reasonable to try to assess how modellers use maths to represent real-world phenomena. The literature usually focuses on two fronts to question the explanatory power displayed by models: either researchers question how realistic a model's assumptions are; or they question a model's predictions by confronting them with empirical data.

The case of assumptions is paramount to the understanding of modelling, for it raises questions about the process of designing a model. Many assumptions usually entailed in models are known to be false: perfect information, transitivity, *Homo economicus*, just to name a few. For those who adjudicate the value of models based solely on their assumptions, falsehoods cannot be ignored to assess a model's explanatory power. According to them (CARTWRIGHT, 2010; REISS, 2013), unrealistic assumptions render the model unrealistic, even if it generates predictions via a logical process. Taking this stance, however, seems too radical, for it ignores that models are not supposed to truly represent every single aspect of reality. It is the modeller's job to eschew falsehoods when deriving explanations. As Hausman (2013, p. 252) states:

What one needs to inspect is not the model but the application of a model in a particular explanation. Such applications typically do not make use of all the assumptions within the model and so obviously do not rely on those assumptions that they do not make use of.

It is also important to note that models are designed for particular target systems, providing explanations based on the logical implications of the initial assumptions. In this sense, a model is “partially isomorphic to the real world” to the extent that

some assumptions that define the model match some of the assumptions met in the real world, the target system. What we need in terms of truth values to make this happen is a claim indicating precisely which aspects of the model identify which aspects of the target system” (ROL, 2013, p. 246).

Therefore, the existence of falsehoods should not automatically doom a model as unrealistic, unsuccessful or false (MÄKI, 2013). As Day (1990, p. 286) asserts, models consist of “a structuring of the situation (actual or hypothetical) so that a theory can be applied”.³ This structuring establishes the links between assumptions, and hence the explanatory mechanisms of a given set of phenomena.

The essence of modelling lies on producing explanations about mechanisms operating in real-world phenomena. To be sure, the scientific endeavour consists in predicting events, and models are tailored to generate such predictions, and hence explanations. The nature of explanations produced by models falls into the domain of what Dowding (2016, p. 2-50) defines as type and token explanation. Type explanations concern

3. Day (1990) is mostly concerned about the links between model design and theories. In his view, “[c]onstructing a model (i.e., a structuring of a situation for theory application) can be intimately related to the level of representation of the associated theory” (DAY, 1990, p. 290). In dealing with the no-slip boundary condition in fluid mechanics, he illustrates not only the usefulness, but also the tension caused by rival theories, and how models can be used to solve for this tension.

general phenomena, such as the tragedy of commons, veto power, paradoxes of social choice, etc. Token explanations are provided in terms of cases and data, meaning that they are case-specific. Models are closely related to type explanations, for they articulate assumptions that unravel the mechanisms operating in the macro-level. Take, for example, the case of Navier-Stokes equations, a set of non-linear differential equations that model fluid behaviour: they can be used (and simplified) to predict a variety of fluid behaviour, such as water flow in a pipe, the air currents on an airplane wing, the weather, blood flow etc. The mathematical model comprises the mechanisms operating in fluid flow (viscosity, pressure, stress, external forces), and solving for the equations generate predictions about how the fluid will behave given initial and boundary conditions.

This distinction between type and token explanation does not prevent critics of modelling from attacking models based on their lack of empirical evidence. It is only natural that the term prediction generates expectations about confronting a model's conclusions/hypotheses with empirical data. Nevertheless, this interpretation is misleading, for it only tells one part of the story about models. As mentioned previously, models come in different flavours, and some types are not suited for empirical testing. I hereby identify three classes of models: conceptual, quasi-conceptual, and extrapolative.

Conceptual models aim to enhance certain conceptual and theoretical arguments, resorting to the logical language of mathematics. Set theory and game theory are the most common mathematical tools in this class of models. This is the case of Arrow's theorem, which is a set of logical deductions based on set theory. The Shapley-Shubik index and Thomas Schelling's model of segregation are also examples of conceptual models that resort to similar tools. In terms of generating explanation, conceptual models offer predictions by unravelling, through mathematical expression, the mechanisms underlying political phenomena. They are not testable in the sense that one could fit data into them (which is precisely the case of the aforementioned examples). An analogy could be drawn with the third law of thermodynamics, which states that, at absolute zero, the entropy of a perfect crystal is equal to zero. However, as cooling to absolute zero is unattainable, the third law remains as a conceptual model about what would happen if we could reach such a temperature.

Quasi-conceptual models are designed to explain regularities and patterns observed in data, but which lack an explanatory mechanism. In physics and mathematics, this is comparable to conservation laws: an explanatory model for why some physical quantities were conserved was absent until Emmy Noether published her theorems in 1915 and 1918 (BAYER, 1999). Thanks to her model, a pervasive regularity – conservation of momentum and energy – was fully explained. Similarly, political scientists might be interested in designing mathematical models capable of binding data together via an explanatory mechanism. Anna Bassi's (2013) model of endogenous government formation and Torun Dewan and Arthur Spirling's (2011) model of collective decisions in Westminster systems are examples of the quasi-conceptual class. It is worth noting that quasi-conceptual models might resort to additional instruments

to advance their claims, such as visual representations and/or historical evidence, as in Giannetti; Sened (2004). Nonetheless, the purpose of such quasi-conceptual models is still to offer predictions of certain phenomena via a mathematical construction that captures the regularities in data. They are, therefore, accommodationist.

Finally, extrapolative models comprise all models that are suitable for an empirical test. Nevertheless, tests might differ in respect to how they are performed. The standard approach is to test the propositions and theorems of a model by the means of a statistical model. This outcome-oriented test validates explanations based upon the results obtained through statistics. Peter Partell and Glenn Palmer's (1999) test of James Fearon's (1999) audience costs model falls into this category, as well as many others. I call this approach the data-fit extrapolative model. Yet there is still the possibility of deriving the statistical test directly from the formal model, attempting to represent the particularities of the mathematics into the statistics. Curtis Signorino (1999, 2003) offers the best example of this approach: his strategic interaction game derives a statistical test that accounts for the uncertainties entailed in the formal model. Clifford Carrubba et al. (2007) follow a similar strategy, but instead of designing a stochastic model, they derive a comparative statics model of decision-making. I call this approach a mathematical-statistical (or math-stats) model, whose main characteristic consists in bridging the mathematical model and the statistical test. They generate explanation by representing the mechanisms entailed in the model's assumptions in a statistical test. Table 1 sums up these classes.

Extrapolative models are intimately related to the criticisms found in the literature of political science. Donald Green and Ian Shapiro's famous critique scrutinised a set of popular models in the discipline, using empirical success as the main criterion for evaluating models' explanatory power (GREEN; SHAPIRO, 1994). The responses were immediate, with many political scientists criticising their biased approach to model testing (FIORINA, 1995; LOHMANN, 1995; COX, 1999, 2004). Nevertheless, the empirical criticism has echoed in the discipline, and some have come to defend that models should be rather seem as fables, whose conclusions and predictions are better understood as the moral lessons in Aesopian stories (CARTWRIGHT, 2010; RUBINSTEIN, 2012; JOHNSON, 2017). Nonetheless, empirical testing still remains an issue for modelling, at least for one type of models (namely, extrapolative). I shall deal with the prospects of empirical testing and the difficulties they entail in the next section, highlighting mathematical aspects of this debate and their implications to modelling in political science and IR.

Empirical tests and Extrapolative models

Traditionally, political scientists of the quantitative tradition have resorted to statistics to test potential predictions, and hence explanations, of political phenomena. Quantitative scholars are naturally familiar with numerical expressions that "produce a more precise description of concepts and relationships than ordinary language" (LUPIA; ALTER, 2014,

p. 54). Explanation in the quantitative tradition comes in the form of inferential propositions, tested via statistical models for causal relationships.

Table 1- Typology of models

Type	Description	Explanation	Examples
Conceptual	These models advance concepts and predictions via mathematical expressions derived from set theory and game theory. They are not empirically testable.	The logical-mathematical expressions generate explanation, unravelling the mechanisms implied by the model's assumptions.	<ul style="list-style-type: none"> • Kenneth Arrow's (1953) impossibility theorem • Shapley-Shubik (1988) index • Third law of thermodynamics
Quasi-conceptual	The model explains an observed empirical regularity by resorting to mathematical deductions. Data come first and the model explains their patterns.	Mathematics binds together the patterns in data, building an explanatory mechanism via the assumptions in the model.	<ul style="list-style-type: none"> • Anna Bassi's (2013) model of endogenous government formation • Torun Dewan and Arthur Spirling's (2011) model of collective decisions in Westminster systems • Emmy Noether's theorem
Extrapolative	Data-fit	Mathematical model and statistical test are not structurally linked via mathematical expressions. Hypotheses are formulated based on the model's propositions and theorems, and then subject to an appropriate statistical test.	<ul style="list-style-type: none"> • Peter Partell and Glenn Palmer's (1999) test of the audience costs model • Craig Volden and Clifford Carrubba (2004)
	Math-stat	Statistical tests are derived directly from the mathematical model. In this case, the test represents the details of the model. There is a structural, mathematical link between the formal model and the statistical test.	<ul style="list-style-type: none"> • Stephen Ansolabehere et al. (2005) measurement of voting weights • Clifford Carruba et al. (2007) comparative statics model of strategic decision-making • Curtis Signorino's (1999, 2003) strategic interaction game • LIGO experiment on gravitational waves

Source: Author's research, 2018

Most courses on quantitative methodology present the standard research cycle, which resembles the classical scientific method of the natural sciences. The researcher departs from a given phenomenon in the real world which demands some sort of explanation. She then proceeds to formulate hypotheses that shall be tested for their explanatory power. Variables and relationships between them are assigned to each hypothesis the researcher is willing to test. Results are expressed in probabilistic terms and intervals of significance, and might accept or reject the initial hypothesis (or certain hypotheses). This cycle has become so pervasive in the discipline that most

quantitative articles follow a standardised structure, where they present the hypotheses, dataset, statistical test to be performed, and results.

For some time, and more specifically under the influence of King et al. (1994), quantitative scholars have believed that the logic of inference of their tradition was the only one capable of pinning down causation (DOWDING, 2016, p. 162). Evidently, that caused profound disagreements with other scholars, namely qualitative/interpretive researchers and experimentalists. Despite recent developments of more sophisticated statistical tools to analyse political phenomena, and the dialogue with experimental political science, there are still questions about the type of explanation generated by statistical tests. To be sure, quantitative methods are the only ones capable of identifying empirical generalizations, but this is not an automatic result from any research design. Moreover, identifying patterns in data is just one step in the long process of understanding the explanatory mechanisms underlying a given phenomenon.

Given the challenge posed by the essence of explanation, it would seem only natural that modellers and quantitative scholars would work closely together in a cooperative fashion. This is not always the case, and much to the contrary, modellers and quantitative researchers often see each other with some level of suspicion. R. Luce (*apud* TAAGEPERA, 2008, p. 5), speaking from modellers' perspective, summarises this tension as follows:

Model builders find inferential statistics of remarkably limited value. In part, this is because the statistics for most models have not been worked out; to do so is usually hard work, and by the time it might be completed, interest in the model is likely to have vanished. A second reason is that often model builders are trying to select between models or classes of models, and they much prefer to ascertain where they differ maximally and to exploit this experimentally. This is not easy to do, but when done it is usually far more convincing than a fancy statistical test.

Luce raises questions about the prospects of empirically testing models that have been tackled only recently. Most of the literature in the quantitative tradition rests on the premise that hypotheses can be deduced from real-world phenomena and tested via statistical models. There is an understanding that a well-performed test suffices to at least identify potential causal relations between variables. This might hold as long as the researcher can prove that the test is statistically suitable to deal with her research design. However, when it comes to formal models, problems might occur in the process of translating a model's assumptions into a statistical test. In order to make this argument clearer, I will briefly present two approaches to testing formal models that demonstrate the translation challenge.

James Fearon's model of audience costs

In 1994, James Fearon published in APSR a formal model of international crisis, where domestic aspects influence the final outcome of crisis bargaining. In his own words (FEARON 1994, p. 577):

I characterize crises as political contests with two defining features. First, at each moment a state can choose to attack, back down, or escalate the crisis further. Second, if a state backs down, its leaders suffer *audience costs* that increase as the crisis escalates. These costs arise from the action of domestic audiences concerned with whether the leadership is successful or unsuccessful at foreign policy.

Without going deep into details, Fearon's model rests on a game-theoretical approach, where audience costs are modelled as a linear increasing function, and the crisis unfolds as a series of stages prior to the commencement of war. Once the time horizon is reached, war is waged.

The literature that followed Fearon's game focused on testing a variety of hypotheses derived from the outcomes of the original model. Joe Eyerma and Robert A. Hart (1996), for example, designed a Poisson test based on the SHERFACS phase-disaggregated conflict management dataset, and used measures of democracy to assess audience costs. Peter Partell ;Glenn Palmer (1999) followed a similar approach, but opted for logit and maximum likelihood tests, and used institutional constraints as a proxy to measure audience costs. In both works, the assumption of the existence of audience costs is taken for granted, and no attempt is made to measure them directly. The first study where audience costs were experimentally measured was conducted by Michael Tomz (2007), which was later praised by Erik Gartzke; Yonatan Lupu (2012) as a valuable empirical proof of the validity of Fearon's model.

The puzzling issue about the literature on audience costs – and which echoes in other fields – is that data-fit extrapolative models are tested solely for their outcomes. Mathematically speaking, there is no structural correspondence between the test and the model. In the aforementioned cases, authors assumed that audience costs existed, and attempted to check whether Fearon's conclusions would hold when confronted with empirical data. Nevertheless, by focusing in the outcome, they ignored a more basic question about the underlying assumption in the model, i.e., the very existence of audience costs. Luckily, Tomz's research ended up proving that they do exist, but his results are rather silent about the mathematical behaviour of the audience costs function. In the original model, it is assumed to be linear for non-stated reasons (probably, for simplicity, but Fearon says nothing about that). Counterfactually, one could raise the question that the function is non-linear, which could potentially lead to different conclusions. Therefore, this casts doubts whether the model was effectively tested, for an essential feature in its construction was assumed to be true instead of being subject to scrutiny.

This pattern is observed in other fields where extrapolative models are subject to data-fitting. Stephen Ansolabehere et al. (2005), writing about coalition theory, criticises the use of number of seats as a proxy to measure voting weights, which are a constitutive element of a variety of coalition models. At a first glance, it would sound simply as a technicality confined to the realms of variable measurement. However, it has profound implications to the prospects of testing a model in terms of what is being represented in the test. If the test fails to translate the constitutive parts of the model, how can one be sure about its validity? From a mathematical perspective, one cannot be sure about the results of a test that do not truly reproduce a model's assumptions and propositions. Evidently, and as pointed by Luce (2008), translating a model is no easy task, but some political scientists have already started to work on math-stats extrapolative models, as I will present next.

Curtis Signorino's strategic interaction game

In 1999, Curtis Signorino published in APSR the first of a series of articles on a substantively different approach to extrapolative models. Drawing on the work of Bruce Bueno de Mesquita and David Lalman (1992), Signorino developed a mathematical-statistical model which was directly derived from the strategic game of international conflict. He made his proposal even clearer in a paper published in *Political Analysis* in 2003, where he derives three models based on distinct sources of error in the analysis of strategic games.

The quintessence of Signorino's proposal consists in translating models in ways that respect their structure, especially if they contain nonlinearities and sources of error. Paying attention to the structure of the game requires designing mathematical bridges between the assumptions/propositions and the statistical test before feeding the model with data. Signorino does so by specifying utility functions with regressors and error terms, and often by testing them via Monte Carlo simulations.⁴ Clifford Carrubba et al. (2007a, 2007b) acknowledge the need for building the structural connection between model and test, but disagree with Signorino about his stochastic approach, favouring instead models that rely on simpler maths and comparative statics. Nonetheless, what we can learn from this disagreement is that different statistical models can be implemented to test a formal model, as long as they are properly derived from the latter.

The maths-stats class of models offers an extra advantage in setting the boundaries for a model's application, and hence testing. Boundaries define the range of applicability of a given model based on its assumptions. For example, in structural engineering the widely used infinitesimal stress-strain tensor offers simpler expressions to tackle problems of small displacements, where the effects caused by a given load do not interact (allowing, consequently, for the application of the linearity principle of superposition). Larger displacements require other approaches, such as the Lagrangian stress-strain tensor. The latter encompasses a larger set of cases, including those ones solvable by the infinitesimal tensor. Yet if one is working within the domain of small displacements, then the infinitesimal tensor is a natural and practical choice. Nevertheless, it would not generate right predictions if applied in contexts that do not respect its boundaries. In political science and IR, parallels can be drawn in the same lines. Failing to represent a model accordingly to its structure may result in inaccurate predictions. In his response to Carrubba et al. (2007a) and Signorino (2007) presents an argument that follows this line and summarises his approach to math-stats extrapolative models:

Although deterministic models may under certain conditions approximate the relationships in models with uncertainty, in many other situations the predictions will be very different. If one's theoretical model includes uncertainty (e.g., private information or agent error), then the equilibrium conditions should be derived based on the assumed uncertainty. That was actually one of the points of Signorino (2003). If one wants to conduct comparative statics analysis, one should then do so based on the equilibrium conditions for the theoretical model with uncertainty. Similarly, derivation of an estimator, observable implications, or insights for model specification should be based on the equilibrium conditions of the model with uncertainty. (SIGNORINO, 2004, p. 494)

4. Monte Carlo methods consist of computational algorithms based on randomness used to solve mathematical problems where repeated iterations are necessary. Randomness is introduced artificially and is typically used for: sampling, estimation, and optimisation (KROESE et al. 2014). Monte Carlo simulations allow for "exploring and understanding the behaviour of random systems and data" by carrying out "random experiments on a computer and [observing] the outcomes of these experiments" (KROESE et al. 2014, p. 387).

Summing up, Signorino's works address the structural part of modelling and testing. By raising the problem of misspecification (SIGNORINO; YILMAZ, 2003) and the issue of nonlinearities (SIGNORINO, 1999, 2003), he and his colleagues call for a different methodological approach to extrapolative models. Building the bridge between the assumptions and propositions entailed in the model, and the equations in the statistical test adds mathematical consistency to the analysis.

Evidently, the literature comprises models that fall into the two classes of extrapolative models. Despite the acknowledging of the need for deeper reflection about how statistical tests translate model's assumptions, many researchers still find it hard to bridge both models. This is why data-fit models are still popular and a recurring tool for empirical testing of formal models. This is not necessarily undesirable, as long as researchers keep in mind the explanatory limits imposed by their tests. Setting the boundaries of explanation is a legitimate issue, and it might prevent political scientists from reaching conclusions that are not as comprehensive as they would want them to look like.

The pitfalls of empirical testing.....

The examples of the previous section draw attention to two sets of pitfalls of empirical testing, namely: 1. the challenge of measuring variables and assumptions of formal models; and 2. the structural correspondence between mathematical model and statistical test. The first is a major concern for empirical works of any kind, but it plays an important role in assessing the explanatory power of extrapolative models. The second, however, is specific to the math-stats class of models, more importantly, to the issue of structural translation.

Measurement

The literature on audience costs illustrates one of the most pressing challenges in quantitative research and formal modelling: that of measurement. Often political scientists have to measure unobservable variables (such as values and attitudes) in their models, which requires a great deal of methodological effort to capture valuable and useful information. Measuring is complicated in all sciences, and, perhaps, one of the toughest tasks a scientist might perform in her daily routine. This is so, because one has to offer concrete evidence about the variable being measured. Furthermore, in order for a set of measurements to be valid, coherent theoretical models that connect empirical evidence with properties of a given phenomenon must be precisely defined. In structural engineering, for example, displacement is the measure which is conceptually connected to the stress-strain models of mechanical behaviour: once one measures displacement, all calculations can be performed to solve for stresses, strains, and mechanical properties.

Measuring demands caution and, at the same time, creativity when testing formal models. The recent observation of gravitational waves illustrates the importance of both skills. Albert Einstein's theory of rela-

tivity predicted gravitational waves, but for a long time, scientists were unable to find any evidence of their existence. It was only in 2016 that the phenomenon was observed for the first time by the *Laser Interferometer Gravitational-Wave Observatory* (LIGO) and *Virgo*. In order to measure gravitational waves, scientists departed from the assumption that they should behave as waves, and as such they would be expected to distort the fabric of space-time. Building upon the concept of classical interferometers, LIGO was constructed as a larger version of such devices to detect specifically that distortion. Scientists were cautious enough to guarantee that their measurements were firmly grounded in the model, which was essential to the success of their endeavour.

Political scientists need similar skills to ensure that their measurements fit models' assumptions and outcomes. As we have seen, the classical approach to measurement follows the dicta of statistical tests. This is not a problem *per se*, but formal models tend to be silent about how tests should be performed and, more importantly, how variables should be measured. Correct measurements – in terms of *what* is being measured – are paramount to assessing the robustness and results of a given test, especially when dealing with math-stats models. One cannot guarantee whether a test corroborates or not a model's predictions if measurements do not correspond to the assumptions. Nor a test can be said to be appropriate if data are pushed into the model without taking into consideration measurement reliability.

Quantitative political scientists have been developing a variety of tools to ensure measurement validity and reliability (JACKMAN, 2008). Attention has also been drawn to the effects of errors and bias, not to mention to uncertainty (SIGNORINO, 2003). Formal models, and namely math-stats models, may benefit from the incorporation of such tools and concerns into their structure. In terms of data-fit models, building a compelling case is of uttermost importance to guarantee that all essential parts of the statistical test are properly connected to model's assumptions and outcomes.

Nonlinearities and structural translation

Despite the temptation of trusting linearity, real-world phenomena are pervaded with nonlinear effects. Our brains are wired to think in terms of linear relationships, preferring models where variables behave in a more-or-less linear fashion to those where variables take nonlinear paths. However, nature and society display a variety of phenomena that do not follow the tenets of linearity. Turbulence, fracture propagation, combustion, conflict escalation are just a few examples of nonlinearities.

When modelling, political scientists sometimes have to represent nonlinearities. This is the case of uncertainty, which was the main issue in Signorino's works. Failing to incorporate nonlinearities in a model might affect its explanatory power, especially if it is sufficiently complex (for example, when it entails subgames, institutional constraints, signals). However, the challenge becomes more prominent when nonlinear mod-

els are subject to statistical tests. In this case, structure matters, and failing to adequately represent a model's structure may generate incorrect outcomes or, in a less dramatic scenario, outcomes that are confined to certain boundaries where linearity applies.

Representing nonlinearities in math-stats models in particular poses the challenge of mathematical tractability. Equations may become too complex to be solved in due time, for the more complex they are, the more computational power is required to perform calculations. Political scientists have to be aware about this issue whilst translating their models into statistical tests. Unfortunately, there is no definitive recommendation, besides the fact that one should take into account some factors such as: 1. analytical tractability of the equations; 2. computational power to solve for them; 3. boundaries between which the solutions are applicable. In the case of game-theoretical models that are constructed in sequential moves, Signorino's works may serve as a point of departure to implement a math-stats model. For larger sequential games, where the game tree leads to a great number of nodes and outcomes, breaking them into smaller parts and solving for them separately may offer partial results whilst eschewing the divergence caused in the process of solving for nonlinear equations.

Another approach with which political scientists are less familiar is suggested by Rein Taagepera (2008, chapter 4). When discussing the functional forms quantitatively predictive logical models can assume, he recommends political scientists to extrapolate from the classical linear regression equation and look for functionals based on boundary conditions and logical considerations. In mathematical terms, it means expressing the problem in terms of differential equations. Solving for differential equations results in functional forms that respect boundary and initial conditions, and the resulting functional is often nonlinear. Nevertheless, basic mathematics does not suffice to deal with such equations, meaning that specific training would be necessary to model political phenomena in these terms. The consequences, however, would be profoundly positive to the understanding of politics, for political scientists would first think about each situation in a phenomenon-oriented fashion instead of automatically fitting whatever they observe in the real world into a statistical test.

Summing up, measurement and nonlinearities represent part of the challenges faced by political scientists when testing formal models. They pose difficulties to claims over a model's explanatory capabilities, for poorly designed tests do not shed light on the crucial issue of whether a model is capable of predicting real world phenomena. A well-designed test has to reflect to some extent the assumptions entailed in the model in order to have a say about its explanatory power. As Dowding (2016, p. 173) states:

One must always ask when reading formal models how robust the conclusions are with regard to the assumptions. The more robust the conclusions, the less important specific assumptions; if a result rests upon a key assumption, how far that assumption is descriptively accurate (either motivationally for an agent or structurally for the system) will determine how useful the model is.

Final remarks

Throughout this paper⁵, I have raised questions about the prospects of empirically testing formal models. Despite the widespread temptation to subject models to statistical scrutiny, only a certain class of models – extrapolative – are suitable for this kind of test. Conceptual and quasi-conceptual models, which I have not explored in detail here, present distinct features that are not fit to statistical tests.

When performing tests of formal models, researchers must be attentive to measurement issues. Models often express their propositions in terms of variables that have not been previously measured or whose data may not be directly available. Much on the contrary, modellers are rather silent about how their models can be implemented via a statistical test. Creativity and caution are necessary to ensure a test matches with a model's assumptions and propositions.

Ideally, researchers would attempt to represent the mathematics of a formal model into a viable statistical test. This is no easy task, for the translation of a model's structure might entail nonlinearities and complicated behaviour that would render the test intractable. Nonetheless, adequate translation is paramount to shed light on models' explanatory power. It is also the key to test rival models against evidence, and assess which is descriptively more accurate.

Numerics and computational simulations are useful tools to deal with nonlinearities and to test math-stats extrapolative models. Political scientists should take advantage of them to assess the tractability of their models and solve for them whenever analytical solutions are not available. Furthermore, these tools allow for the implementation of nonlinear elements, such as imperfect information and heuristics, and for iterative solutions. They might be part of the creative solutions researchers need devise to offer accurate explanations about political phenomena. This is a challenging process, though an essential one in order to unravel the mechanisms operating in the real world.

References

- ANSOLABEHERE, S. *et al.* Ting, Voting Weights and Formateur Advantages in the Formation of Coalition Governments. *American Journal of Political Science*, vol. 49, n. 3, 2005, p. 550-563.
- ARROW, K. **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press, 1953.
- BASSI, A. A Model of Endogenous Government Formation. *American Journal of Political Science*, vol. 5, n.4, 2013, p. 777-793.
- BAYER, N. The Heritage of Emmy Noether in Algebra, Geometry, and Physics. **Israel Mathematical Conference Proceedings**, vol 12. 1999. Disponível em: <<http://cwp.library.ucla.edu/articles/noether.asg/noether.html>>. Acesso em 4 mar. 2018.
- BLACK, D. **The Theory of Committees and Elections**. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.
- BUENO DE MESQUITA, B.; LALMAN, D. **War and Reason: Domestic and International Imperatives**. New Haven: Yale University Press, 1992.
- CARRUBBA, C. J.; YUEN, A.; ZORN, C. In Defense of Comparative Statics: Specifying Empirical Tests of Models of Strategic Interaction. **Political Analysis**, vol. 15, n. 4, 2007a, p. 465-482.

5. I thank Dr. Shawn Treier (Australian National University) and Shirley Duarte (Federal University of Sergipe) for their valuable comments on the first version of this article.

- CARRUBBA, C. J.; YUEN, A.; ZORN, C. Reply to Signorino. **Political Analysis**, vol. 15, n. 4, , 2007b, p. 502-504.
- CARTWRIGHT, N. Models: Parables v Fables. In: FRIGG, R.; HUNTER, M. **Beyond Mimesis and Convention: Representation in Art and Science**. Amsterdam: Springer Netherlands, 2010
- COX, G. The Empirical Content of Rational Choice Theory: A Reply to Green and Shapiro. **Journal of Theoretical Politics**, vol. 11, n. 2, 1999, p. 147-169.
- COX, G. Lies, Damned Lies, and Rational Choice Analyses. In: SHAPIRO, I; SMITH; R. M.; MASOUD, T. E. **Problems and Methods in the Study of Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- DAY, M. A. The No-Slip Condition in Fluid Dynamics. **Erkenntnis**, vol. 33, n. 3, 1990, p. 285-296.
- DOWDING, K. **The Philosophy and Methods of Political Science**. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper, 1957.
- EYERMAN, J.; HART, R. A. Jr. An Empirical Test of the Audience Cost Proposition. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 40, n. 4, p. 597-616, 1996.
- FEARON, J. D. Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes. **American Political Science Review**, vol. 88, n. 3, 1994, p. 577-592.
- FIORINA, M. Rational Choice, Empirical Contributions, and the Scientific Enterprise. **Critical Review: A Journal of Politics and Society**, vol 9, n. 1-2, 1995 , p. 85-94.
- GARTZKE, E.; LUPU, Y. **Still Looking for Audience Costs**. **Security Studies**, vol. 21, n. 3, 2012, p. 391-397.
- GIANNETTI, D.; SENED, I. Party Competition and Coalition Formation. **Journal of Theoretical Politics**, vol. 16, n. 4, 2004, p. 483-515.
- GIERE, R. How models are used to represent reality. **Philosophy of Science**, vol. 71, n. 5, 2004, p.742-752.
- GREEN, D.; SHAPIRO, I. **Pathologies of Rational Choice Theory**. New Haven: Yale University Press, 1994.
- HAUSMAN, D. M. 'Testing' Game Theory. **Journal of Economic Methodology**, vol. 12, n.2, 2005, p. 211-223.
- HOTELLING, H. Stability in Competition. **Economic Journal**, vol. 39, n. 153, 1929 , p. 41-57.
- JACKMAN, S. Measurement. In: BOX-STEFFENSMEIERS, J.; BRADY; H. E.; COLLIER, D. **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- JOHNSON, J. Models-As-Fables: An Alternative to the Standard Rationale for Using Formal Models in Political Science. **Annual Meetings of the Midwest Political Science Association, Roundtable: New Directions in Formal Theory**, mar. 2017.
- KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Enquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KROESE, D. P. *et al.* Why the Monte Carlo Method is so Important Today. **Computational Statistics**, vol. 6, n. 6., 2014, p. 386-392.
- LIMA, Enzo Lenine Nunes Batista Oliveira. **Mathematics in political science: an explanation-oriented typology of rational choice models**. 2018, Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- LOHMANN, S. 1995. The Poverty of Green and Shapiro. **Critical Review: A Journal of Politics and Society**, vol. 9, n. 1-2, 1995 , p. 127-154.
- LUPIA, A.; ALTER, G. Data Access and Research Transparency in the Quantitative Tradition. **Political Science & Politics**, vol. 47, n. 1, 2014, p. 54-59.
- MÄKI, U. On a Paradox of Truth, or how not to obscure the issue whether explanatory models can be true. **Journal of Economic Methodology**, vol. 20, n. 3, 2013, p. 268-279.
- MORRISON, M.; MORGAN, M. Models as Mediating Instruments. In: MORRISON, M.; MORGAN, M. **Models as Mediators: Perspectives on Natural And Social Science**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- PARTELL, P. J.; PALMER, G. Audience Costs and Interstate Crises: An Empirical Assessment of Fearon's Model of Dispute Outcomes. **International Studies Quarterly**, vol. 43, n. 2, 1999, p. 389-405.

- REISS, J. The Explanation Paradox Redux. **Journal of Economic Methodology**, vol. 20, n. 3, 2013, p.280-292.
- ROL, M. Reply to Julian Reiss. **Journal of Economic Methodology**, vol. 20, n. 3, 2013, p. 244-249.
- RUBINSTEIN, A. **Economic Fables**. Cambridge: Open Book Publishers, 2012.
- SHAPLEY, L. S.; SHUBIK, M. 1988. A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System. In: ROTH, A. E. **The Shapley Value: Essays in Honor of Lloyd S. Shapley**. Cambridge: Cambridge University Press 1988.
- SIGNORINO, C. S. Strategic Interaction and the Statistical Analysis of International Conflict. **American Political Science Review**, vol. 93, n. 2, 1999, p. 279-297.
- SIGNORINO, C. S. 2003. Structure and Uncertainty in Discrete Choice Models. **Political Analysis**, vol. 11, n. 4, 2003, p. 316-344.
- SIGNORINO, C. S.; YILMAZ, K. Strategic Misspecification in Regression Models. **American Journal of Political Science**, vol. 47, n. 3, 2003, p. 551-566.
- SIGNORINO, C. S. On Formal Theory and Statistical Methods: A Response to Carrubba, Yuen and Zorn. **Political Analysis**, vol. 15, n. 4, 2007, p. 483-501.
- SUGDEN, R. Explanations in Search of Observations. **Biology and Philosophy**, vol. 26, n. 5, 2011, p. 717-736.
- TOMZ, M. Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach. **International Organization**, vol. 61, n. 4, 2007, p. 821-840.
- VOLDEN, C.; CARRUBBA, C. J. The Formation of Oversized Coalitions in Parliamentary Democracies. **American Journal of Political Science**, vol. 48, n. 3, 2004, p. 521-537.

La ecuación política exterior-Petrobras-África en los gobiernos del PT (2003-2014): tres dimensiones para el análisis

A equação Política Externa-Petrobras-África nos governos do PT (2003-2014): três dimensões para a análise

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p98](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p98)

1. Dra. en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – UNR. Investigadora del CONICET. Rosario/Argentina
ORCID: [0000-0003-1896-4791](https://orcid.org/0000-0003-1896-4791)

Natalia Ceppi¹
Gisela Pereyra Doval²

Recibido el: 06 de diciembre de 2017
Aprobado el: 06 de abril de 2018

2. Dra. en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – UNR. Investigadora del CONICET. Rosario/Argentina
ORCID: [0000-0001-7081-8500](https://orcid.org/0000-0001-7081-8500)

RESUMEN

En este trabajo, exploraremos la ecuación política exterior – Petrobras - África en los gobiernos del PT (2003-2014) a través de tres dimensiones de análisis: la dimensión histórica, la político-simbólica y la económico-comercial. Para ello, recurriremos a las categorías analíticas de Economía Política y Estado Logístico. El supuesto de partida es que la transnacionalización de las empresas refuerza la presencia del Estado; ya que son utilizadas como plataforma de negociación y presión. Nuestra hipótesis sostiene que, durante las administraciones del PT, el Estado hizo amplio uso de sus facultades como promotor de Petrobras en el exterior, al punto de desdibujar la línea imaginaria que separa Estado y Empresa, y que atribuye la direccionalidad de las cuestiones políticas al primero y de las cuestiones económicas al segundo. Es decir, el Estado decidió proyectarse a través de la presencia de Petrobras en territorio extranjero. En el período bajo estudio, el continente africano fue el escenario privilegiado de la actuación de Petrobras para el desarrollo de operaciones políticas y económicas del Estado brasileño. Por este motivo, en este trabajo nos focalizaremos en analizar cómo se han desarrollado las relaciones entre África y Brasil en las tres dimensiones previamente indicadas.

Palabras Clave : Brasil, política exterior, Petrobras, África, gobiernos del PT.

RESUMO

Neste trabalho, exploraremos a equação política externa - Petrobras - África nos governos do PT (2003-2014) mediante três dimensões da análise: a dimensão histórica, a dimensão político-simbólica e econômico-comercial. Para isso, vamos recorrer às categorias analíticas da Economia Política Internacional e do Estado Logístico. O ponto de partida é que a transnacionalização das empresas reforça a presença do Estado; uma vez que são usados como plataforma para negociação e pressão. Nossa hipótese é que, durante as administrações do PT, o Estado usou amplamente seus poderes como promotor da Petrobras no exterior, a ponto de desfocar a linha imaginária que separa o Estado e a Empresa e que atribui a direccionalidade das questões políticas ao primeiro e as questões econômicas para o segundo. Ou seja, o Estado decidiu projetar-se através da

presença da Petrobras em território estrangeiro. No período em estudo, o continente africano foi o cenário privilegiado do desempenho da Petrobras para o desenvolvimento das operações políticas e econômicas do Estado brasileiro. Por esse motivo, neste trabalho, nos concentraremos em analisar como se desenvolveram as relações entre África e o Brasil nas três dimensões anteriormente indicadas.

Palavras Chave : Brasil, política externa, Petrobras, África, governos do PT.

Cuestiones Preliminares

En su libro *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Gilpin (1990) plantea la existencia de tres ideologías o perspectivas que han dividido a la humanidad: la liberal, la nacionalista y la marxista. Éstas difieren en su concepción de la relación Estado-Mercado-Sociedad, otorgándole menor o mayor importancia a cada una de dichas esferas y sus clivajes. El *Liberalismo* asume que la economía y la política -o el Mercado y el Estado- constituyen esferas independientes una de la otra, cuyo funcionamiento está regido por una lógica propia, y que en la esfera social -Sociedad- la persecución del propio interés en el mercado por parte de los individuos, incrementa el bienestar colectivo. El *Nacionalismo* pone la economía al servicio de la política -o el Mercado depende del Estado-. Así, el Estado asume el rol de regular los desequilibrios que causa el Mercado, tendiente a concentrar la riqueza y aumentar las desigualdades socioeconómicas. Por último, para el *Marxismo*, al contrario que en la ideología nacionalista, el Estado se encuentra al servicio del Mercado. O las relaciones sociales y políticas dependen de la estructura económica: “en consecuencia los conflictos políticos se acabarán cuando se eliminen el mercado y la sociedad de clases” (GILPIN, 1990, p. 38).

Unos años más tarde, el mismo autor, propuso una revisión sobre la importancia de estas tres perspectivas para abordar el estudio de la economía internacional, al considerar que la comprensión del funcionamiento y de la evolución de la economía global requiere de un abordaje más integral del mercado y de las políticas del Estado (2001). En el caso particular del Marxismo, Gilpin (2001) sostiene que no sólo ha sido desacreditado como doctrina sobre el manejo de la economía, sino como realidad ante el avance del capitalismo. Por estos motivos, solo es aceptable como contracara teórica-analítica. A raíz de lo antedicho, y ante el devenir de la historia política y económica brasileña, hemos decidido abordar el estudio de la ecuación política exterior - Petrobras - África durante las administraciones del PT a partir de las categorías analíticas del liberalismo y el nacionalismo.

El vínculo entre Petrobras y el Estado brasileño se enmarca en la histórica división entre liberales y nacionalistas. A lo largo del tiempo estas tendencias se fueron alternando y funcionando como cimiento/ideología del desarrollo. En este sentido, Cervo (2008) propone cuatro paradigmas, asociados con las categorías analíticas antes mencionadas. El Liberalismo está coligado al paradigma Liberal-Conservador y al paradigma del Estado Normal. Por su parte, el Nacionalismo se sustenta en los paradigmas Desarrollista y de Estado Logístico.

Para el autor, el paradigma Liberal-Conservador y el Estado Normal aceptaron pasivamente las reglas que establecieron las estructuras hegemónicas del capitalismo. El primero se basaba en la promoción de la agroexportación y el interés nacional pasaba por fomentar los intereses de los agroexportadores –que eran los propios intereses de la elite dirigente-. En el plano internacional, el Liberalismo –a través de la teoría ricardiana- se reconocía a través de la división internacional del trabajo con los países más desarrollados, principalmente, Estados Unidos.

Por su parte, el Estado Normal (1990-2002) quiebra la noción del desarrollismo previo, y piensa al desarrollo como consecuencia de la integración competitiva a los mercados internacionales. El Liberalismo, en este caso, pasaría por la integración al exterior, a pesar de que la idea subyacente era mantener abiertos los márgenes de maniobra para no inviabilizar el proyecto nacional³. La principal característica de este paradigma –como así también del Liberalismo-, es el abandono –y las críticas- de la estrategia de inducción del desarrollo por medio de las iniciativas del Estado.

Con respecto a la otra tendencia, la del Nacionalismo, encontramos dos paradigmas que la sustentan: el Estado Desarrollista y el Estado Logístico (CERVO, 2008). Estos dos paradigmas tienen algunas características en común: en primer lugar, es el Estado el que lleva adelante la estrategia de desarrollo sin dejar que “se lo maneje desde afuera” y, en segundo lugar, tanto el alineamiento como las alianzas puestas en práctica por estas dos tendencias son un medio para obtener beneficios, principalmente económicos, y no un objetivo *per se*.

El Estado Desarrollista utilizó la acción internacional para la obtención de insumos para el desarrollo nacional y así fue como el sector agroexportador comenzó a perder relevancia en detrimento del sector industrial. El rasgo más interesante de este período fue la idea de que podía utilizarse el aparato del Estado para generar un cambio estructural. En esa dirección, el gobierno buscó generalizar los intereses de una elite reducida y poco representativa –como lo era la agroexportadora- hacia los intereses nacionales en su conjunto. Así se reorientaba el rol del Estado que ampliaba sus bases de apoyo al transformar un interés sectorial en interés general de la nación. En otras palabras, el desarrollismo fue una estrategia de desarrollo nacional cuyo centro fue el Estado (Nacionalismo).

El otro paradigma que pertenece a la tendencia del Nacionalismo es el Estado Logístico. Según Cervo (2008), éste conjuga ciertas características del Estado Normal –la revalorización del mercado internacional como espacio privilegiado de expansión de las empresas nacionales más competitivas-; con otras del modelo ‘desenvolvimentista’ –la centralidad del Estado en el manejo de la economía doméstica-. En este sentido, la estabilidad monetaria, los estímulos a la inversión extranjera y apertura de los mercados, entre otras medidas, son herencias del Estado Normal. Asimismo, Cervo plantea que la diferencia entre el paradigma Desarrollista y el Logístico es que en el primero, el Estado asumía las responsabilidades de la política económica mientras que en el segundo, se transfieren las responsabilidades económicas a la sociedad. Es decir que el Estado es el responsable de proveer la estabilidad económica y de secundar a la sociedad en la realización de sus propios intereses. De

3. En este punto cabe aclarar que la “globalización asimétrica” o el neoliberalismo planteado por Cardoso tuvo rasgos menos ortodoxos que, por ejemplo, el aplicado en Argentina. En este sentido, las presiones sociales sobre el Ejecutivo actuaron como “limitantes” de la aplicación del modelo.

ahí proviene el nombre del paradigma, *el Estado da apoyo logístico* a los emprendimientos –tanto públicos como privados- que surgen de la sociedad empresaria. Así, la mayor diferencia entre el Estado Desarrollista y el Logístico es de *intensidad*. La intensidad se observa en la menor o mayor distribución de poder o responsabilidad que le corresponde, respectivamente, al Estado o a la sociedad.

A partir de la década del treinta, se instauró una arquitectura político-institucional que combinó la centralización del poder, la ampliación de la autonomía y la capacidad de intervención del Estado en los asuntos económicos, dando paso a la ideología nacionalista que, a partir de ese momento, competiría con la liberal en el devenir brasileño. La creación de Petrobras en 1953, se inscribe en este período desarrollista, que también conjuga la nacionalización de los recursos naturales como parte de una estrategia de autonomización. Desde su creación, la empresa petrolera es la joya de la corona, el *heartland* de Brasil, no sólo en la dimensión económico-comercial, sino también en la histórica y en la político-simbólica.

Estas tres dimensiones serán exploradas en el presente trabajo para mostrar la incidencia que la empresa tiene en la formulación de la política externa del Estado. En este sentido, recurriremos a la Economía Política Internacional (EPI), como principal soporte teórico analítico a través de los estudios de Gilpin (2001). Éste, conjuntamente con la categoría de Estado Logístico de Cerro (2008), nos brindará las herramientas necesarias para analizar las dimensiones propuestas. El supuesto de partida es que la transnacionalización de las empresas refuerza la presencia del Estado; ya que son utilizadas como plataforma de negociación y presión. Nuestra hipótesis sostiene que, durante las administraciones del Partido de los Trabajadores (PT) (2003-2014)⁴, el Estado hizo amplio uso de sus facultades como promotor de Petrobras en el exterior, al punto de desdibujar la línea imaginaria que separa Estado y Empresa, y que atribuye la direccionalidad de las cuestiones políticas al primero y de las cuestiones económicas al segundo⁵. Es decir, el Estado decidió proyectarse a través de la presencia de Petrobras en territorio extranjero. En el período bajo estudio, el continente africano fue el escenario privilegiado de la actuación de Petrobras para el desarrollo de operaciones políticas y económicas del Estado brasileño. Por este motivo, en este trabajo nos focalizaremos en analizar cómo se han desarrollado las relaciones entre África y Brasil en las tres dimensiones previamente indicadas.

Para ello, nos centramos en la categoría analítica de ‘economía política’, entendida como un sistema socio-político en el cual se establece una profunda interacción (competitiva o colaborativa) entre diferentes actores, tales como Estados, sindicatos y empresas⁶, entre otros, y que posee un impacto profundo en la naturaleza y en el funcionamiento de los mercados (GILPIN, 2001, p. 38). De esta afirmación se desprende que, ya sea desde una perspectiva macro -comprender el funcionamiento de la economía global-, o bien desde una perspectiva micro, es decir, analizar el comportamiento de un determinado Estado –en este caso Brasil- en el marco de su agenda económica y política externa, es necesario considerar que la relación entre economía y política es interactiva (GILPIN, 2001, p. 23). Ahora bien, siguiendo con el planteo del autor, en este gigantesco

4. El recorte temporal contempla desde la llegada a la presidencia de Lula da Silva hasta el fin del primer mandato de Dilma Rousseff. Decidimos no avanzar sobre segundo mandato de Rousseff debido a la crisis político-institucional que se desencadena a partir de los escándalos de corrupción que tienen a Petrobras como protagonista. Estos hechos exceden por mucho el objetivo de este trabajo.

5. La ideología de desarrollo fue virando de un concepto Liberal a uno de tintes más ligados al Nacionalismo económico.

6. En este sentido, se establece una coincidencia con el paradigma logístico de Cerro (2008) que postula que la eficacia del modelo radica en la capacidad de los *policy makers* de hacer de la política exterior un instrumento para la realización de los intereses nacionales diversificados.

entramado no se desconoce que las fuerzas de mercado poseen su propia lógica e influyen en las acciones u omisiones de los Estados en su vinculación con sus pares u otros actores. Sin embargo, siguen siendo los Estados los actores principales en la determinación de los asuntos económico-políticos nacionales e internacionales:

Enfatizo que los gobiernos aún toman las decisiones primarias en lo que respecta a los asuntos económicos; continúan dictando las reglas dentro de las cuales el resto de los actores se mueven, y utilizan su considerable poder para influenciar los resultados económicos (...) Mi interpretación de la economía política internacional asume que los intereses y la política de los estados son determinados por la elite política gobernante (...) (GILPIN, 2001, p. 18, traducción nuestra⁷).

7. I emphasize that national governments still make the primary decisions regarding economic matters; they continue to set the rules within which other actors function, and they use their considerable power to influence economic outcomes (...) My interpretation of international political economy assumes that the interests and policies of states are determined by the governing political elite (...)

En otras palabras, los Estados al continuar detentando su condición de actores protagónicos en el concierto global, son los encargados, en virtud de sus intereses y objetivos, de establecer las reglas de juego que deberán seguir otras fuerzas, como las económicas y las tecnológicas, entre las cuales se encuentran las empresas transnacionales. Cabe remarcar que esta afirmación no implica poner en tela de juicio el rol creciente de las mismas ni en el dinamismo de la economía mundial ni en la formulación de las políticas exteriores estatales. Al contrario, se les reconoce un impacto significativo en los asuntos mundiales pero al mismo tiempo, se revaloriza la figura del Estado donde la elite gobernante establece los parámetros del qué, el cómo y el para qué en lo que respecta a la proyección internacional del país. Como es de suponer, en dichos parámetros se incluyen a las empresas transnacionales, que para Gilpin (2001, p. 278, traducción nuestra⁸), refiere "(...) una firma de una nacionalidad particular que posee total o parcialmente subsidiarias con, por lo menos, otra economía nacional". Por lo cual, si hay una clara identificación con su país de origen, la estrategia empresarial estará impregnada por los intereses y necesidades del Estado al cual se vincula.

8. "(...) a firm of a particular nationality with partially or wholly owned subsidiaries within at least one other national economy."

Para probar la vinculación entre Estado (Brasil) y Empresa (Petrobras), este trabajo se dividirá en tres apartados que se corresponden con las tres dimensiones mencionadas *supra*. Así, en primer lugar, haremos referencia a la dimensión histórica, en segundo lugar a la político-simbólica y, por último, a la económico-comercial. La división en distintas dimensiones es sólo a los fines de poder sistematizar la información y el análisis, ya que consideramos que las mismas se hayan profundamente interconectadas y se retroalimentan mutuamente.

La dimensión histórica.....

Con la irrupción del Estado moderno, Vargas nacionalizó los recursos naturales incorporando al patrimonio nacional las riquezas naturales e instituyó los Consejos Nacionales del Petróleo (del cual nacería Petrobras), de Aguas y Energía Eléctrica, de Minas y Metalurgia. El control del Estado sobre las industrias básicas pasó a figurar como una de las preocupaciones fundamentales. De esta forma, mediante una serie de decretos, declaró la pertenencia estatal de los yacimientos petrolíferos que fuesen descubiertos en territorio nacional, y nacionalizó la industria de refinación del petróleo. Tanto la creación de la industria básica como la

nacionalización de los sectores claves figuraban en el “Programa da Revolução de 1930” presentado oportunamente por Vargas. Esto traería una alteración sustancial en la mecánica del proceso de toma de decisiones. La característica más importante de este período es que, como plantea Hirst (1986), la toma de decisiones dejaría de ser un atributo exclusivo de las clases productoras para pasar a una intervención estatal sin precedentes.

De este modo, se pusieron en práctica una serie de medidas dirigidas a proteger los intereses de los conglomerados nacionales frente al capital monopólico extranjero, lo que implícitamente aumentaba todavía más la autonomía del Estado. Así, se fue gestando de a poco lo que sería el paradigma Desarrollista. La creación de Petrobras en 1953 –cuyo proyecto había sido presentado por Vargas un par de años antes-, fue fundamental, teniendo en cuenta la importancia del Estado en los asuntos económicos para este modelo de desarrollo y, que con la aparición de la empresa, se instituyó el monopolio estatal sobre la exploración, explotación y transporte del petróleo.

Sin embargo, no fue hasta 1972 con la creación de Braspetro que la empresa comenzó su camino fuera del país. Además de la ‘ideología del progreso’ asociada al crecimiento económico de una empresa estatal –que movilizaba a la opinión pública-, la multiplicación de Petrobras se basaba en la lógica de la seguridad nacional⁹ como una cuestión de soberanía nacional (RODRIGUES NETO, 2012). Por otro lado, en la década del setenta se tenía la percepción de que, al crecimiento del país, le correspondía un incremento de sus responsabilidades externas. En este sentido, dos cuestiones relacionadas a Oriente Próximo cambian el accionar multilateral brasileño: el acercamiento a África, o la política africana de Brasil; y el acercamiento a los países petroleros, debido a la crisis del petróleo y las consecuentes necesidades.

En primer lugar, uno de los temas en los cuales Brasil fue pionero, tanto discursivamente como en las acciones, fue el apoyo a la descolonización de los países africanos. Brasil abandonó la posición de apoyo a Portugal en cuanto al colonialismo para reposicionarse en África. El cuadro que se había vivido anteriormente se alteró cuando se vio una acentuada identificación de la política externa implementada por Brasil a los requisitos más amplios del proyecto nacional de desarrollo económico (BARBOZA, 1994); y además, políticamente, el continente africano era una fuente potencial de apoyo para demandas comunes en los órganos multilaterales (SOMBRA SARAIVA, 1994). De esta forma, el reconocimiento de Angola generó un punto de inflexión en la política brasileña hacia África. En palabras de Lechini:

Tras un período ambiguo, donde el gobierno de Brasil se debatió entre las presiones internas de la comunidad portuguesa y externas de Lisboa para no apoyar el proceso de descolonización de las entonces colonias portuguesas y las demandas internas de los grupos pro África y externas de los países africanos y árabes para tomar posiciones a favor, Itamaraty definió el reconocimiento de la independencia de Angola y de las otras colonias (LECHINI, 2006, p. 110).

Esta ambigüedad mencionada por Lechini fue resuelta por una nueva circunstancia histórica: la alianza de intereses entre África negra y los países árabes (SOMBRA SARAIVA, 1994). La defensa de la indepen-

9. Por este motivo, Gilpin (1990), asociaba la ideología Nacionalista con la Teoría Realista, ya que los intereses estatales en el manejo de la economía se dirigían casi exclusivamente a reforzar la supervivencia del Estado a través del fortalecimiento de la seguridad militar.

dencia de las colonias portuguesas en África era uno de los puntos centrales de la alianza. Brasil, con la vulnerabilidad energética acelerada por la crisis del petróleo, tenía que tener en cuenta ese componente al momento de definirse. Por lo tanto, además de Nigeria y Angola que pasarían a ser abastecedoras de petróleo, en 1975, al tiempo que Petrobras multiplicaba sus contratos para exploración de petróleo con los países árabes, Brasil reconocía, en Naciones Unidas, los derechos del pueblo palestino a la autodeterminación y la soberanía vistos como requisitos primarios para la paz en la región. A esto debemos agregar que se aprobó una resolución que condenaba al sionismo como manifestación de racismo (BARBOZA, 1994). Si bien, para Brasil, los intereses con respecto a su accionar hacia Medio Oriente eran netamente comerciales, los países productores de petróleo intentaban dejar claro que sólo a través de gestos políticos el comercio quedaría garantizado (FARES, 2007).

Según Barbosa, hasta la década del setenta puede hablarse de la inexistencia de una política externa para Oriente Próximo. Sin embargo, mientras los países de Occidente planteaban un boicot hacia los países árabes, Petrobras firmaba su primer contrato de acción conjunta con Irak, en 1974, lo que garantizó el abastecimiento del petróleo durante el embargo. En este período se firmaron variados acuerdos con países de la zona:

Kuwait (cooperación económica, 1975), Arabia Saudita (intercambio económico y técnico, 1975), Jordania (transporte aéreo, 1975), Libia (cooperación técnico-científica, 1978), Argelia (transporte y navegación, 1976), Irán (intercambio comercial, 1977). (BARBOZA, 1994, p. 349, traducción nuestra¹⁰).

10. Kuwait (cooperação econômica, 1975), Arábia Saudita (intercâmbio econômico e técnico, 1975), Jordânia (transporte aéreo, 1975), Líbia (cooperação técnico-científica, 1978), Argélia (transporte e navegação, 1976), Irã (intercâmbio comercial, 1977) (BARBOZA, 1994, p., 349).

La vulnerabilidad económica del país comenzó a acentuarse a partir de la crisis del petróleo y el incremento de las medidas proteccionistas aplicadas por los países desarrollados, en consecuencia, la necesidad de obtener superávits comerciales en la balanza de pagos se volvió más apremiante para poder mantener el ritmo de crecimiento industrial. Por este motivo, el gobierno de Geisel (1974-1979) intentó crear nuevas oportunidades dinamizando los vínculos económicos y abriendo nuevos mercados para compensar la retracción de los mercados tradicionales. Según Lessa,

la Política Externa de Geisel tenía, en 1974, la necesidad de diversificar los contactos internacionales, de modo de no sólo compensar con exportaciones los crecientes déficits de la balanza de pagos, como también de superar, por la apertura de nuevos mercados, la retracción de clientes tradicionales en el mundo de los industrializados – entonces empeñados en superar la crisis de abastecimiento de petróleo (LESSA, 1995, p. 25, traducción nuestra¹¹).

11. (...) a Política Externa de Geisel tinha, em 1974, a necessidade de diversificar os contatos internacionais, de molde a não apenas compensar com exportações os crescentes déficits da balança de pagamentos, como superar, pela abertura de novos mercados, a retração de clientes tradicionais no mundo dos industrializados – então empenhados em superar a crise de fornecimento do petróleo. (LESSA, 1995, p. 25).

Es en este contexto que, entre otras cosas, se “oficializó” la política exterior brasileña hacia África; aunque cabe recordar que fue a partir de 1961 que las relaciones entre África y Brasil comenzaron a desarrollarse con mayor impulso a partir del establecimiento de la División de África al interior de Itamaraty (LECHINI, 2006, p. 103).

Así, a partir de la asunción de Geisel a la presidencia, en un contexto signado por la crisis petrolera internacional, las “amenazas” de interrumpir el suministro de petróleo por parte de algunos países africanos ya independizados comenzaron a ser tenidas en cuenta por la administración brasileña. En 1972, el Gobierno nigeriano declaró que las “relaciones especiales” entre Brasil y Portugal constituían el principal obstáculo para la celebración de contratos entre la Nigerian National Oil Corporation y

Petrobras (NNPC). En 1973, algunos países de África Oriental apelaron a los países árabes para que incluyeran a Brasil en una lista de seis estados que sufrirían sanciones económicas y embargo petrolero a raíz de su posición ambigua en relación al conflicto en Angola y Mozambique. Ese mismo año, el delegado de Etiopía en Naciones Unidas afirmó que los países africanos habían decidido demostrar a Brasil que tendría que pagar un precio muy alto por no diferenciarse de las posiciones portuguesas (CARVALHO, 2009). En enero de 1974, el Primer Ministro de Nigeria declaró "(...) Nigeria no apoya la posición de que el petróleo pueda ser utilizado como arma política, pero es claro que, de cualquier forma, negociar con amigos es más fácil que con enemigos" (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 1987, s/p, traducción nuestra¹²).

Esta declaración fue contundente con respecto a la posición de los países africanos con respecto al no reconocimiento de la independencia de Angola y Mozambique.

Esto último sumado a que, en 1974, Brasil era el mayor importador de petróleo de los países en desarrollo y el séptimo en escala mundial, hizo que cuando Geisel llegó a la presidencia, la cooperación económica y la expansión comercial con África eran más beneficiosas que su "amistad" con Portugal. Como plantea de Andrade Melo:

En la búsqueda de saldos comerciales, es imprescindible que amplíemos nuestro intercambio, inclusive con países árabes, con países del África Negra, antes descuidados. Para tener relaciones normales con unos y otros, tendremos, necesariamente, que rever algunas posiciones políticas que veníamos asumiendo desde 1964, de irrestricto apoyo a Israel y a Portugal (ANDRADE MELO, 2000, p. 79, traducción nuestra).¹³

En este sentido, Dzidzienyo & Turner (1981), sostienen que el interés de Brasil por África no era casual. Desde 1974, la política exterior se propuso como objetivo alcanzar una posición segura en los mercados consumidores del continente, poco explorados hasta entonces. Entre otras cosas, la crisis del petróleo obligó a considerar los beneficios resultantes de una aproximación mayor de los países africanos productores de esta materia prima, o sea, Angola, Nigeria y Gabón. De esta forma, como mencionáramos anteriormente, Itamaraty "(...) percibió que al reconocer la independencia de Angola podría reforzar su presencia en África portuguesa y mejorar la imagen y la credibilidad de Brasil junto a los estados africanos más progresistas" (CARVALHO, 2009, p. 54, traducción nuestra¹⁴). Además de la imagen y credibilidad del país, Itamaraty buscaba "(...) ventajas de naturaleza económica resultantes de un eventual apoyo de Brasil al Frente Nacional de Liberación de Angola (...)" (PINHEIRO, 2002, p. 85, traducción nuestra¹⁵). Por otro lado, también se percibía que el reconocimiento de Angola sería visto como clave para normalizar las relaciones con Mozambique lo que completaría el "pedido" de los países del África negra.

De esta forma, según Silveira: "(...) en África fueron las posiciones políticas las que abrieron mercados" (MRE, 1977, p. 2). El aumento de las importaciones de África se deriva de su participación en el total de las importaciones de petróleo brasileñas. En el año 1979, la importación de petróleo bruto africano a Brasil ascendió al 47.8% del total de las importa-

12. "(...) a Nigéria não apoia a posição de que o petróleo possa ser utilizado como arma política, mas é claro que, de qualquer forma, negociar com amigos é mais fácil do que inimigos" (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 1987, s/p).

13. Em busca de saldos comerciais, é imprescindível que amplíemos nosso intercâmbio, inclusive com países árabes, com países da África Negra, antes negligenciados. Para ter relações normais com uns e outros, teremos, necessariamente, de rever algumas posições políticas que vínhamos assumido desde 1964, de irrestrito apoio a Israel e a Portugal (ANDRADE MELO, 2000, p. 79).

14. "(...) percebeu que ao reconhecer a independência de Angola poderia reforçar a sua presença na África portuguesa e melhorar a imagem e a credibilidade do Brasil junto aos estados africanos mais progressistas" (CARVALHO, 2009, p. 54).

15. "(...) vantagens de natureza econômica decorrentes de um eventual apoio do Brasil à Frente Nacional de Libertação de Angola (...)" (PINHEIRO, 2002, p. 85).

ciones (SOARES LEITE, 2011). Al mismo tiempo, las operaciones de Petrobras en Angola se iniciaron en 1979 y se basaron en la reafirmación de la política exterior brasileña para África que fue llevada a cabo por Geisel.

La dimensión político-simbólica

En su discurso de toma de posesión ante el Congreso Nacional, el 1 de enero de 2003, Lula manifestó su intención de potenciar el protagonismo del país en el concierto internacional –“Brasil va a estar en el centro de todas las atenciones” (DA SILVA, 2003a, traducción nuestra¹⁶) - y que la política exterior sería un instrumento al servicio del desarrollo nacional (DA SILVA, 2003a). Este objetivo, como expresa Gomes Saraiva (2011), se mantuvo en la primera gestión de Dilma Rousseff, aunque con algunas inflexiones en lo que respecta al estilo, la diplomacia presidencial y el tratamiento de algunos temas de agenda.

En este sentido, dos aclaraciones deben realizarse. La primera es la inflexión con respecto al estilo, lo cual es sumamente notable en los discursos y en los hechos. Lula tuvo un discurso romántico o ‘ideológico’, mientras que en la práctica ha sido un presidente ‘pragmático’ e ‘impulsor’, en términos de Wilhelmy (1990). Dilma tuvo un discurso muy acotado y técnico, y aunque mantiene el pragmatismo con respecto a los negocios, según Wilhelmy (1990) sería una presidente árbitro¹⁷. La segunda es que Dilma heredó una situación económica en decadencia en un contexto internacional poco favorable. En este sentido, la presidente tuvo que hacer recortes presupuestarios que recayeron, en gran medida, en los asuntos internacionales. Un segundo elemento que destacamos –y que da cuenta de las administraciones del PT bajo la óptica del ‘Estado Logístico’- se presenta en la continuidad que ha conservado la tríada *política exterior-África-Petrobras*. Sobre este punto debemos aclarar que, como hemos visto, esta tríada no constituye una novedad de los gobiernos estudiados; pero los mandatos de Da Silva y Rousseff tuvieron la particularidad de impulsarla y fortalecerla con miras a cumplir el mismo objetivo, a saber, reforzar la presencia político-económica del Estado en el denominado ‘continente negro’ a través de la compañía en su condición de emblema nacional.

Esta aproximación, que se viabilizó a través de Braspetro, se identificó como la primera fase de la internacionalización de Petrobras y, por ende, su presentación como un actor clave en la política exterior brasileña para la concreción de los objetivos nacionales (NEIVA SANTOS, 2008). Siguiendo con el planteo de la autora, la segunda fase comprendió los años 1998-2002 donde Petrobras fue apostando a los grandes proyectos en Brasil e incrementó su presencia en Sudamérica, en especial, adquiriendo paquetes accionarios de algunas industrias energéticas durante las privatizaciones del neoliberalismo de la década del noventa. La tercera fase se inició tras la llegada del PT al Ejecutivo brasileño en 2003, el cual apostó a una internacionalización de la compañía a un ritmo acelerado, ampliando de forma compulsiva su capacidad para la generación de negocios (NEIVA SANTOS, 2008). Así, durante el período 2003-2014, la ecuación *política exterior-África-Petrobras* no sólo gozó de estabilidad sino que además se fortaleció y estuvo al servicio de los intereses políticos y económi-

16. “O Brasil vai estar no centro de todas as atenções” (DA SILVA, 2003a).

17. Wilhelmy y Fermandois (1989) clasifican a los presidentes según dos roles distintos: impulsor y arbitral. El presidente ‘impulsor’ posee una intervención activa, constante y prioritaria en cuestiones de política exterior, mientras que el árbitro se limita a la resolución de las cuestiones planteadas desde los niveles políticos y burocráticos. Un año después, el primer autor sofisticó un poco más esta clasificación, y plantea que el presidente impulsor desempeña un rol activo en la orientación, diseño y manejo de la política exterior e interviene decisivamente en el posicionamiento internacional del país; por su parte, el rol de arbitraje prioriza los asuntos de política doméstica, por lo que su relativa inactividad en la arena internacional genera una mayor politización en el manejo de la estrategia. Pero además, el autor agrega dos tipificaciones más: el presidente ideológico y el presidente pragmático. El ideológico diseña y encauza la política exterior delimitándola a partir de principios, ideas y conceptos morales regulatorios. El pragmático los utiliza sólo de forma retórica y actúa aprovechando las oportunidades que se presentan o detectando las potenciales (WILHELMY, 1990).

cos estatales del momento. En este sentido, los discursos de los primeros mandatarios dan cuenta de la importancia de la tríada señalada¹⁸.

A lo largo del período, esta tríada se ha cimentado en base a tres elementos centrales: 1- la idea de amistad, hermandad, compañerismo e historia común entre Brasil y el continente africano; 2- la afirmación constante por parte de los Jefes de Estado brasileños de la existencia de una deuda hacia África; y 3- las oportunidades de negocios energéticos que intensificarían la relación bilateral y al mismo tiempo, contribuirían al desarrollo del pueblo africano. Estos tres elementos han sido una constante tanto en los discursos de Da Silva (2003b; 2003c; 2003d; 2005; 2006a; 2007a) como de Rousseff (2011; 2012; 2013a; 2013b); repitiendo las expresiones y cambiando sólo las autoridades y el pueblo interpelado. Otra cosa interesante es que mientras Da Silva apela a la *deuda histórica* que Brasil mantiene con África, Rousseff hace más hincapié en la idea de *compromiso* con el pueblo africano.

Con respecto a la *deuda* de Brasil para con África, podemos identificar dos aristas; la primera se relaciona con la fatídica contribución que el pueblo africano ha realizado a la construcción de Brasil como Estado-Nación. La segunda, en cambio, cuenta con un costado más pragmático en el cual de manera explícita o implícita aparece la figura de Petrobras como ‘portavoz’ del gobierno brasileño. En cuanto a la primera arista, en palabras del ex Presidente¹⁹ “La esclavitud brasileña fue responsable del 40% de todo el tráfico hecho en el mundo” o “(...) la sociedad brasileña fue construida con el trabajo, con el esfuerzo, con el sudor y con la sangre de una gran parcela de africanos (...)” (DA SILVA, 2003c; 2003d, traducción nuestra). Por otro lado, con respecto a la *deuda* y/o *compromiso* que los gobiernos del PT han sostenido que Brasil posee para con África, se desprenden las acciones a través de las cuales Brasil procuraría establecer un cambio en su vínculo con el continente africano. Aquí, aparece la cooperación, las inversiones, los negocios en áreas diversas, sobre todo en materia de energía (renovable y no renovable), agricultura e infraestructura, y transferencia de conocimientos, entre otros. Es decir, durante el período en estudio, África contó con un perfil prioritario dentro de los lineamientos de la política exterior del PT con miras a re-jerarquizar la relación en términos simbólicos pero fundamentalmente pragmáticos. Así, cuando Lula o Dilma han hecho referencia a África en calidad de ‘hermano’ o ‘compañero’ frente al cual Brasil, en su condición de principal destino de la esclavitud africana, se encuentra en deuda, surge de forma concatenada la identificación de oportunidades políticas y económico-comerciales que Brasil podría ayudar a satisfacer. Lejos de contar con una mirada altruista, en realidad, dichas oportunidades son los móviles identificados por la diplomacia brasileña para acentuar y expandir su presencia en territorio africano. En este sentido, el lugar y la importancia de Petrobras en la política exterior en general y, en el caso de África en particular, fue explicitado por Da Silva (2003b; 2004; 2007b; 2008, traducción nuestra)²⁰ y Rousseff en numerosas oportunidades “(...) Petrobras es la niña de oro de nuestros ojos” “(...) Petrobras nunca puede perder de vista que ella tiene en el gobierno su accionista mayoritario y, por lo tanto, las decisiones estratégicas serán discutidas siempre en el gobierno”. En base a algunas de

18. Queremos aclarar que no realizaremos un análisis del discurso (ni cuantitativo ni cualitativo), sino que nos limitaremos a apelar a algunos pocos fragmentos que respaldan nuestra hipótesis.

19. *A escravidão brasileira foi responsável por 40% de todo o tráfico feito no mundo*” o “(...) a sociedade brasileira foi construída com o trabalho, com o esforço, com o suor e com o sangue de uma grande parcela de africanos (...)”

20. “Petrobras é a menina de ouro dos nossos olhos” “(...) a Petrobras nunca pode perder de vista que ela tem no governo o seu acionista majoritário e, portanto, as decisões estratégicas serão discutidas sempre no governo”

estas declaraciones, podemos sostener que es prácticamente impensable no considerarla como un actor protagónico en la agenda externa nacional.

Las oportunidades de mercado para Petrobras en África –en biocombustibles- también fueron señaladas por Lula (DA SILVA, 2006b; 2007c) y Dilma (ROUSSEFF, 2013a). África siempre fue presentada como una “prioridade indiscutível” para Brasil. En materia de negocios, el ex Presidente no dejó de mencionar el rol preponderante que su país posee en la producción mundial de biocombustibles y cómo éstos generarían beneficios bilaterales. La promoción de los biocombustibles también fue más allá del ámbito gubernamental. En algunos seminarios empresariales Lula disertó sobre las virtudes que su país posee en materia de producción de biocombustibles y al mismo tiempo, exhortó al empresario local para participar en negocios conjuntos:

(...) Brasil es una mezcla de un país sofisticado tecnológicamente y una mezcla de un país olvidado, que es la parte más pobre de Brasil, que es el Norte y el Nordeste brasileño. Es ese país que quiere hermanar a Kenia; es ese país que quiere traer aquí nuestra experiencia en la producción de etanol, en la producción de azúcar, en la producción de biocombustible o de biodiesel (...) existe espacio para que las empresas brasileñas aquí se implante, en alianzas con empresas kenianas y, con empresas de otros países, y que la gente comience a producir cosas para vender a otros países. (...) (DA SILVA, 2010, traducción nuestra)²¹.

21. O Brasil é uma mistura de um país sofisticado tecnologicamente e uma mistura de um país esquecido, que é a parte mais pobre do Brasil, que é o Norte e o Nordeste brasileiro. É esse país que quer se irmanar ao Quênia; é esse país que quer trazer pra cá a nossa experiência na produção de etanol, na produção de açúcar, na produção de biocombustível ou de biodiesel (...) existe espaço para que as empresas brasileiras aqui se implantem, em parcerias com empresas quenianas e com empresas de outros países, e que a gente comece a produzir coisas para vender para outros países.

A lo largo del primer gobierno de Dilma podemos evidenciar continuidad con respecto a la visión gubernamental de Petrobras y los objetivos establecidos para la misma. No obstante, debemos destacar que la sucesora de Lula se abocó a hacer un seguimiento y a profundizar los acuerdos alcanzados en la gestión anterior más que a generar nuevas oportunidades de negocios.

El 13 de febrero de 2012, en el acto de toma de posesión de la presidencia de la compañía por parte de Maria das Graças Silva Foster, Dilma reflexionó sobre Petrobras como parte de la identidad nacional del país. La ex Presidente afirmó :

Todos estamos seguros de que Petrobras es una parte del esfuerzo de este país, tal vez una de las partes más relevantes del esfuerzo de este país de constituirse en una gran nación (...) Petrobras es, cada vez más, un símbolo de los mejores valores materiales e inmateriales de un Brasil que se superó y venció, pero que no cree que lo hizo todo, sabe que hay mucho que hacer, hay mucho que mejorar, hace mucho que progresar. (ROUSSEFF, 2012, traducción nuestra)²².

22. Todos nós temos certeza de que a Petrobras é uma parte do esforço deste país, talvez uma das partes mais relevantes do esforço deste país de se constituir em uma grande nação (...) A Petrobras é, cada vez mais, um símbolo dos melhores valores materiais e imateriais de um Brasil que se superou e venceu, mas que não acha que fez tudo, sabe que há muito o que fazer, há muito o que melhorar, há muito o que progredir.

Si uno hace un recorrido por la historia, se puede observar cómo Petrobras ha sido el Caballo de Troya de todos los gobiernos nacionalistas, y, por tanto, uno de los principales estandartes del PT. No sólo por los ingresos que la empresa reporta para el PBI del Estado, sino también (aunque es tema para otro *paper*) por la facilitación, a través del reparto de cargos, la posibilidad de este partido de contar con mayoría parlamentaria (para contar con una mayoría dentro del Parlamento, el PT tuvo que pactar con algunos partidos políticos menores; y esos acuerdos se “pagaron” a través del reparto de cargos). Esta estrategia de construcción de poder se extendió en toda la estructura estatal y alcanzó desde ministerios hasta empresas públicas. “Lo que pasó en Petrobras es que esos cargos fueron utilizados como una forma de conseguir financiamiento personal

(...) Petrobras no sería un caso aislado, sino el más extremo de una forma generalizada de administrar el Estado” (MIZRAHI, 2015). Por último, creemos que este caso es paradigmático porque involucra a la joya de la corona, la empresa petrolera es el *heartland* de Brasil, no sólo como hemos visto en lo político y lo simbólico, sino también en lo económico. En este sentido, cuando se afirmaba que Brasil no tenía petróleo, la empresa fue encontrando yacimientos en el mar comenzando una política de exploración *off shore* y convirtiéndose en una de las primeras empresas del mundo en perforación en aguas profundas, lo que demuestra la competencia científico-tecnológica de los brasileños. La empresa es un símbolo del desarrollo y la reafirmación nacional, ya que ni el peor neoliberalismo pudo acabar con ella, un símbolo de que un país del Sur puede ser tan competitivo como el más industrializado.

La dimensión económico-comercial

Tal como analizamos en la dimensión político-simbólica, la tríada *política exterior-África-Petrobras* tuvo un lugar privilegiado en los lineamientos de proyección internacional del país durante los dos gobiernos de Lula y la primera presidencia de Rousseff. A través de sus discursos, los ex mandatarios explicitaron no sólo el significado del continente africano en la visión externa de Brasil en dicho período sino también los objetivos políticos y económicos que el PT pretendía alcanzar con el fortalecimiento del vínculo bilateral a través del accionar de Petrobras. En este sentido, en la presente dimensión pretendemos desarrollar en qué medida el plano discursivo tuvo su correlato en los hechos más sobresalientes²³. Éstos nos permitirán indagar en el aspecto más pragmático de la relación, más allá del costado ‘solidario’ que tanto Lula como Dilma han procurado apelar al momento de pronunciarse sobre la re-jerarquización de África en la agenda externa brasileña.

Para Granados Erazo (2012, p. 566), a partir de 2003, se decidió desde el Estado que, en el proceso de internacionalización del país, convergieran la diplomacia económica y la corporativa de Petrobras. En esta dirección, al descubrirse los yacimientos del pre-sal en 2007 (reservas de petróleo y gas natural estimadas entre 5 y 8 mil millones de barriles de petróleo en la Cuenca de Santos), el gobierno de Lula no escatimó esfuerzos para que :

Petrobras fuese dinamizadora de la economía nacional (...) Eso ayudaría a mejorar el padrón empresarial, así como también obligaría a la investigación y a la tecnología de Brasil a ampliar el conocimiento en áreas sofisticadas. Para un país que estaba en vía de “desindustrialización” el factor Petrobras supondría un progreso (ALTAHYDE HAGE; JURKEVITCH FREIRE, 2015)

La propia empresa afirmó que el pre-sal generó un punto de inflexión en su estrategia internacional y determinó la necesidad de su relineamiento (PETROBRAS, 2008).

En sus informes anuales, Petrobras identificó al continente africano como una región prioritaria en su estrategia de expansión internacional con respecto a las actividades de exploración y producción de petróleo en aguas profundas y ultraprofundas. En esta decisión, convergieron los

23. Cabe aclarar que los hechos son analizados en base a las fuentes bibliográficas a las cuales se ha tenido acceso.

contactos forjados entre Brasil, Petrobras y África a lo largo de décadas y las posibilidades de negocios avizorados por el Estado brasileño. Petrobras señaló que “a estratégia é atuar em áreas onde a tecnologia e a expertise técnica em águas profundas e ultraprofundas representem vantagem competitiva, como na costa oeste da África, com formação geológica similar à da costa brasileira” (PETROBRAS, 2007, p. 47). En otras palabras, las administraciones del PT diagramaron un plan de acción integral – cuya ejecución recayó en gran medida en Petrobras- orientado a lograr un posicionamiento estatal integral en un sector estratégico en términos políticos y económicos como es la energía.

Con miras a cumplir su propósito, el Estado brasileño –representado por Petrobras- amplió su posicionamiento en el continente africano mediante la puesta en marcha de dos actividades claves en el área de petróleo y gas natural: la firma de contratos de producción compartida (Guinea Ecuatorial) y el fortalecimiento de la exploración, buscando nuevas reservas, con la adquisición de bloques por parte de la compañía –Libia, Nigeria, Angola, Namibia, Gabón, Benin, y Tanzania, donde Petrobras posee el 100% de la participación en dos bloques (5 y 6) de aguas ultraprofundas en la Cuenca de Mafia²⁴, entre otros. Ambas actividades merecen las siguientes consideraciones. En primer lugar, según el gobierno brasileño, utiliza dos grandes modelos de contratos al momento de emprender la exploración petrolera; el contrato de concesión, que se aplica cuando el riesgo exploratorio es alto, por lo cual, el petróleo es de libre disponibilidad de la empresa que lo extrae y la Unión recibe por éste tasas y regalías y; el contrato de producción compartida, que es el que se adopta en países que poseen una gran producción de petróleo pero con un riesgo exploratorio menor²⁵. Tal es el caso de los acuerdos firmados con los países africanos. De acuerdo con de Almeida, et. al. (2016), en líneas generales, los contratos de régimen de reparto poseen –a pesar de algunas variantes- particularidades como la aceptación de los riesgos de la actividad por parte de las compañías operadoras, las cuales reciben el petróleo en caso de que la operación fuera exitosa; los volúmenes de producción se reparten entre el Estado anfitrión y la empresa que explota el recurso y la posibilidad de que los operadores registren contablemente los volúmenes de petróleo y gas natural que les corresponden por contrato, lo cual es relevante para sus cuestiones patrimoniales y financieras, entre las más destacadas. Para los autores,

(...) la decisión de introducir el contrato de reparto de la producción en países africanos ha sido justificada por el interés en aumentar la participación del Estado en la renta petrolera, al tiempo que se busca mejorar las capacidades técnicas de las empresas estatales (DE ALMEIDA, et. al., 2016, p. 21, traducción nuestra)²⁶.

Esto no es un dato menor ya que desde la óptica de Petrobras, la transferencia de tecnología y conocimiento se convierte en una herramienta para consolidarse económica y comercialmente en el país donde opera.

En segundo lugar, la búsqueda por parte de las administraciones del PT de afianzarse en la industria energética africana podría explicarse, además, por la necesidad de contar con un proveedor estable de petróleo –con fines diversos- a medida que se desarrolla el pré-sal. Si observamos los volúmenes de importación de este recurso a lo largo del tiempo, según el destino de procedencia, el continente africano, ha liderado la pro-

24. Para mayores especificidades técnicas, recomendamos consultar los informes que anualmente realiza Petrobras sobre sus actividades en Brasil y en el escenario internacional donde se detallan los objetivos y las actividades de la empresa.

25. Consultar <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/12/entenda-como-funcionam-os-contratos-para-exploracao-do-petroleo-no-Brasil>

26. (...) a decisão de introduzir o contrato de partilha da produção em países africanos tem sido justificada pelo interesse em aumentar a participação do Estado na renda petrolífera, ao mesmo tempo em que se busca aprimorar as capacidades técnicas das empresas estatais

visión petrolera hacia Brasil, con un pico de 122.809 (miles de barriles) en 2004 (ANP, 2007). Dentro de África, Nigeria ocupa un rol preponderante no sólo en el vínculo Brasil-continente africano sino también en el despliegue de Petrobras en este último. Como ya indicamos anteriormente, dicho país es uno de los principales abastecedores de petróleo que tiene Brasil desde la década del setenta; cuestión que no ha sufrido modificaciones durante el período en estudio. Tomando como referencia el primer año de gobierno de Lula y el último de Dilma, Nigeria exportó el 62.4% y el 76.3% del petróleo africano, respectivamente. El petróleo nigeriano tiene la particularidad de ser de excelente calidad, lo cual favorece su procesamiento para la producción de derivados que pueden ser reexportados. Pedroza Lyra sostiene que

(...) teniendo en cuenta que las inversiones de Petrobras en Nigeria datan de mediados de 1998 y se intensificaron a partir de la segunda mitad de los años 2000 en el Gobierno Lula, es posible afirmar que la curva ascendente se explica en parte por el descubrimiento de las capas del Pre-Sal y las inversiones realizadas por el Área Internacional de la compañía, en gran parte debido a las condiciones favorables in situ en Nigeria (PEDROZA LYRA, 2016, p. 57, traducción nuestra)²⁷.

Petrobras fue parte del proceso de hallazgo de los mega campos petroleros de Akpo y Agbami, cuyas condiciones geológicas son similares a los campos de pré-sal brasileño. Agbami inició su producción en 2008 y allí se encuentra la plataforma FPSO (*floating, production, storage and offloading*) más grande del mundo (PETROBRAS, 2008, p. 68). En pocas palabras, como sostiene Pedroza Lyra (2016), 'la ecuación cierra', haciendo de Nigeria un mercado sumamente atractivo tanto por su petróleo de alta calidad como por las posibilidades de procesamiento que este recurso encuentra en territorio brasileño.

Como muestra de la importancia político-comercial de África en la agenda externa brasileña en el área de exploración y producción de petróleo y gas natural, durante la presidencia de Rousseff se conformó una *joint venture*, con una participación 50/50 entre Petrobras y BTG Pactual S.A., un banco de inversiones de origen nacional, que desde su conformación en 2013 opera en el continente africano. Esta sociedad se creó con miras a potenciar la consecución de los objetivos de los actores involucrados; en el caso de Petrobras, la ampliación de las actividades de la empresa en África y el desarrollo de nuevas reservas y, en el caso de BTG Pactual S.A., la generación de oportunidades comerciales y la diversificación de la cartera de clientes (PETROBRAS, 2013).

La promoción de los biocombustibles también estuvo presente en los discursos de Lula y Dilma con respecto al vínculo con África, entendido como un área estratégica para la formulación de negocios conjuntos. Si observamos los datos de ANP (2016) en materia de volúmenes exportables de etanol (miles de m³), podemos establecer que, por un lado, en comparación con los años anteriores a la llegada del PT, éstos dieron un salto significativo, lo cual estuvo en consonancia con el propósito de Lula de posicionar internacionalmente a Brasil como un referente de los llamados energéticos verdes. A modo de ejemplo, en 2009, el pico de exportación de etanol brasileño a África fue de 180.723 m³, mientras que en el período 1998-2002, el volumen máximo alcanzado fue en 2002 con 82.383 m³

27. (...) levando-se em consideração que os investimentos da Petrobrás na Nigéria datam de meados de 1998 e se intensificaram a partir da segunda metade dos anos 2000, no Governo Lula, é possível afirmar que a curva ascendente é explicada, em parte, pela descoberta das camadas do Pré-Sal e pelos investimentos realizados pela Área Internacional da companhia, em muito devido às condições favoráveis in loco na Nigéria.

(ANP, 2008, 2016). Aquí aparece nuevamente Nigeria como el principal socio en África en concentrar más del 50% de las compras de este producto. Por otro lado, debemos remarcar que a pesar de establecerse una suba importante en las ventas de etanol al continente africano, éste se mantuvo durante 2003-2014 como el quinto o sexto destino –de acuerdo a si se incorpora o no a Medio Oriente- en el total de las exportaciones.

Ahora bien, conjuntamente con las ventas de etanol en tanto producto, el gobierno brasileño encontró en África la posibilidad de generar negocios a través del ofrecimiento de capacitación y asistencia técnica a las empresas africanas interesadas en la producción del biocombustible. Un caso a destacar es el acuerdo firmado entre Petrobras y la compañía nigeriana NNPC en 2007 para el suministro de etanol brasileño y el asesoramiento para la adición del producto a la gasolina (PETROBRAS, 2007).

Otros ejemplos pueden brindarse para fortalecer el vínculo política-economía. Uno de ellos fue la condonación de la deuda que Cabo Verde tenía con Brasil, y el posterior anuncio de Lula de que Petrobras haría exploraciones en la búsqueda de petróleo, particularmente en aguas profundas que es un área donde Brasil posee el *know how*. También se transfirió tecnología como parte de una asociación en la búsqueda de pre-sal²⁸. De esta manera, el gobierno brasileño invirtió capitales para infraestructura a cambio de los potenciales beneficios de descubrir petróleo. De esta manera, la administración Lula allanó el camino logístico para que por su intermedio, la empresa pudiera acceder a futuros negocios.

Por otra parte, como ya planteamos *supra*, la economía brasileña necesita proveerse de petróleo por lo que la asociación con Nigeria es fundamental. Hemos visto que en la década del setenta, el petróleo nigeriano fue imprescindible por la crisis petrolera y la escasez de suministro del mismo. En ese momento, Nigeria ‘presionó’ a Brasil ligando la venta de petróleo al reconocimiento de independencia de algunos países africanos. A comienzos del siglo XXI, la compra de petróleo a éste país se constituye en un imprescindible, pero por otras razones. Supuestamente, el país alcanzó la autosuficiencia petrolera en el segundo gobierno de Lula, por lo que la importación de crudo para abastecimiento doméstico se tornó fundamental ante la discusión de la reprimarización de la economía. De esta manera, y ante la no necesidad interna, la compra de petróleo le serviría a Brasil para sumarle valor agregado al producto.

Como también hemos visto, además de los hidrocarburos, los biocombustibles, en particular, el etanol, ha sido otro de los ejes en base a los cuales Brasil ha expandido su presencia internacional. La propia Petrobras afirmó que la expansión de los negocios con etanol se ha convertido en una prioridad. El foco está puesto en la apertura de nuevos mercados y el establecimiento de relaciones a largo plazo con los clientes (PETROBRAS, 2006). La idea es aprovechar las condiciones a nivel doméstico –territorio, clima, cultivo de la materia prima (caña de azúcar)-, abastecer el mercado nacional y convertirse en uno de los principales productores de biocombustibles a nivel mundial, espacio que es compartido, aunque competitivamente, con Estados Unidos, entre otros. En este sentido, Díaz y Solíz (2012) plantean que no se puede crear un mercado global de este producto siendo el único proveedor. Por lo tanto, la transferencia de tecnología a países me-

28. Lula declaró “Mi país tiene interés en ayudar a Cabo Verde en el estudio e investigación de su potencial marítimo, tenemos interés que Petrobras venga a Cabo Verde a ayudar a hacer estudios sísmicos para ver la posibilidad de que haya petróleo aquí” Disponible en: <http://www.governo.cv/documents/brasil_envia_tcnicos.pdf>. Consultado el : 28 nov. 2017.

nos desarrollados, en este caso los africanos, y sin capacidades reales para competir internacionalmente, generarían nuevos proveedores, no solo sin afectar las oportunidades de negocios de Brasil, sino también dejando fuera a los Estados que de hecho compiten por esos mercados.

Consideraciones finales

Petrobras fue claramente un instrumento de la política exterior de Brasil para la concreción de negocios en un área estratégica para el desarrollo socio-económico de cualquier país, como es la energía, en especial, si se trata de recursos no renovables que son los que sustentan y sustentarían por tres a cuatro décadas más –según proyecciones de las agencias internacionales especializadas- la matriz energética mundial. Estos negocios son importantes porque: 1- posicionan al país a través de la empresa en diferentes puntos geográficos del concierto internacional (la compañía es una especie de trampolín económico pero también político). La industria energética es en general un sector de tendencias oligopólicas, por lo cual a mayor presencia, mayor poder de decisión; y 2- generan ingresos de divisas porque no debemos olvidar que el Estado es propietario de una parte de la empresa, a pesar de que la misma cotiza en Bolsa.

De esta manera, el comportamiento de Brasil, en general, como la ‘utilización’ que el Estado hizo de Petrobras, en particular, en el período bajo estudio fue consistente tanto con el modelo logístico como con los preceptos de la economía política en su versión más nacionalista. La idea de desarrollo “trasciende las definiciones económicas y se convierte, entre otros, en un estructurante importante también de la política exterior y de la estrategia de inserción internacional de un país” (ACTIS, LORENZINI & ZELICOVICH, 2016, p. 16). Así, aquellas presidencias que se orientaron a un modelo estatista/nacionalista (sea este desarrollista o logístico) tendieron a “proteger” la industria petrolífera o a valerse de la empresa, utilizándola como peón en la negociación política –tanto interna como internacional- y así lograr determinados objetivos. De alguna manera, el modelo de desarrollo adoptado por las administraciones del PT en el período estudiado direccionaron las decisiones gubernamentales –o las decisiones gubernamentales moldearon el modelo de desarrollo-, demostrando la relación interactiva entre política y economía.

Sin embargo, cabe aclarar que, como plantea la perspectiva nacionalista, es el Estado el que marca los temas de agenda y elige a los socios. En esta elección, diferentes variables confluyeron para que el continente negro tuviera un lugar prioritario en la agenda. Tal como vimos en las tres dimensiones de análisis propuestas, variables identitarias, sociales, históricas, políticas y económicas dieron la pauta de la importancia de acceder al territorio africano. Independientemente del *speech* solidario, ya desde la política africana de Brasil en la década del sesenta, podemos observar la conveniencia política y económica de que Petrobras se adentre en África.

La consolidación de la presencia de Petrobras fue la cara visible del Estado brasileño para extender sus tentáculos en otras áreas distintas a la meramente económica. Aquí es donde la línea imaginaria entre política y economía aparece desdibujada. La “cooperación” ligada a la empresa

-tanto técnica como política-, y el argumento de la coincidencia geológica, ampliaron los medios a través del cual el Estado brasileño se ha manifestado. Así, el discurso de hermanamiento y deuda ha sido fundamental para reforzar el vínculo bilateral, con un socio que reviste peso simbólico, pero fundamentalmente pragmático.

Referencias

- ACTIS, E., LORENZINI, M. E. & ZELICOVICH, J. Modelo de desarrollo y estrategias de inserción: claves para la interpretación de su relación. En BUSO, A. **Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011**. Rosario: UNR, 2016. Cap. I, p. 15-30.
- ALTAHYDE HAGE, J. y JURKEVITCH FREIRE, D. **Brasil frente a la crisis de energía**. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, 2015. México. Disponible en: <<http://revistafal.com/brasil-frente-a-la-crisis-de-energia/>> Acceso 27 sept. 2017.
- ALTEMANI DE OLIVEIRA, H. **Política externa brasileira e relações comerciais Brasil-África. São Paulo, 1987**. Disertación (Doctorado en Sociología) - Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Universidad de São Paulo.
- ANP. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2007**. Rio de Janeiro, 2007. Disponible en: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/?dw=1090>> Acceso 1 nov. 2017.
- ANP. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2008**. Rio de Janeiro, 2008. Disponible en: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/?dw=1089>> Acceso 1 nov. 2017.
- ANP. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2016**. Rio de Janeiro, 2016. Disponible en: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/images/publicacoes/Anuario_Estatistico_ANP_2016.pdf> Acceso en 1 nov. 2017.
- BARBOSA, A. Outros espaços: África do Norte, Oriente Próximo, Continente Asiático e Japão nas Relações Internacionais do Brasil. En CERVO, A. **O Desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 333-351.
- BURÓN DÍAZ, M. & SOLÍZ MOGRO-MORENO, P. Discurso y realidad. Relaciones comerciales y cooperación entre Brasil y África. *Actas Congreso Internacional América Latina: La autonomía de una región. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. Madrid: Trama editorial, 2013. p. 1270-1283.
- CARVALHO, T. A dimensão multilateral das relações luso-brasileiras (1974 - 1976). **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 24, p. 47-59, 2009.
- CERVO, A. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na inauguração do escritório da Petrobras em Pequim**, 23 mayo 2004. Pekín. Disponible em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/10-mandato/2004/04-04-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social/view>> Acceso em 14 jun.2018
- DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita ao projeto Gasoduto Sudeste-Nordeste e primeira solda do Gasoduto no trecho Catu/BA-Cacimbas/ES**, 9 mayo 2008. Catu. Disponible em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/20-mandato/2008/09-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-visita-ao-projeto-gasoduto-sudeste-nordeste-e-primeira-solda-do-gasoduto-no-trecho-catu-ba-cacimbas-es/view>> Acceso em 14 jun.2018
- DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula África-América do Sul (AFRAS)**, 30 nov. 2006b. Abuja. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/10-mandato/2006/30-11-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-abertura-da-cupula-africa-america-do-sul-afras/view>. Acceso em 14 jun.2018
- DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Embaixada do Brasil na República Democrática de São Tomé e Príncipe**

pe, 2 de nov. 2003b, Santo Tomé y Príncipe. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/02-11-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-inauguracao-da-embaixada-do-brasil.pdf/view>. Acceso em 14 jun.2018

DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em sessão solene da Assembleia Nacional de Angola**, 18 oct. 2007c. Luanda. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/18-10-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-sessao-solene-da-assembleia-nacional-de-angola/view>. Acceso em 14 jun.2018

DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia em comemoração ao Dia da Consciência Negra e lançamento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial**, 20 nov. 2003c, Serra da Barriga. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-11-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-em-comemoracao-ao-dia-da-consciencia-negra.pdf/view>. Acceso em 14 jun.2018

DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano**, 5 nov. 2003d, Maputo. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/05-11-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-no-jantar-oferecido-pelo-presidente-de-mocambique.pdf/view>. Acceso em 14 jun.2018

DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião ampliada com o Presidente de Guiné-Bissau, Henrique Rosa**, 13 abril 2005, Bissau-Guinea Bissau. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/13-04-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-ampliada-com-o-presidente-de-guine-bissau-henrique-rosa/view>. Acceso em 14 jun.2018

DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República da Botsuana, Festus Mogae**, 11 feb. 2006a. Gaborone. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/11-02-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-almoco-oferecido-pelo-presidente-da-republica-da-botsuana-festus-mogae/view>. Acceso em 14 jun.2018

DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Colóquio “Democracia e Desenvolvimento na África”, em Burkina Faso**, 15 oct. 2017a, Ouagadougou. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/15-10-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-coloquio-201cdemocracia-e-desenvolvimento-na-africa201d-em-burkina-faso/view>. Acceso em 14 jun.2018

DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de batismo da Plataforma de Petróleo FPSO Sevam-Piranema do Campo de Piranema**, 4 sep. 2007b, Aracaju. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/04-09-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-batismo-da-plataforma-de-petroleo-fpso-sevam-piranema-do-campo-de-piranema/view>. Acceso em 14 jun.2018

DA SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Quênia**, 6 julio 2010, Nairobi. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/06-07-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-sessao-de-encerramento-do-seminario-empresarial-brasil-kenia/view>. Acceso em 14 jun.2018

DA SILVA, L. **Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional**, 1 de enero 2003a, Brasília. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-01-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse.pdf/view>. Acceso em 14 jun.2018

de ALMEIDA, E., et. al. **Comparação dos modelos fiscais de partilha e concessão. Ciclo de debates sobre petróleo y economia. Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e B combustíveis, Grupo da Economia da Energia**, Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2016. Disponible en: https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2017/01/IBP_UFRJ_TD-Compara%C3%A7%C3%A3o-Partilha-e-Concess%C3%A3o_04_11.pdf. Acceso em 13 oct. 2017.

DE ANDRADE MELO, O. O reconhecimento de Angola pelo Brasil em 1975. **Comunicação & Política, Rio Grande do Sul**, v. VII, n. 2, p. 75-165, 2000.

DZIDZIENYO, A. & TURNER, M. Relaciones entre África y Brasil: Una reconsideración. **Estudios de Asia y África**, México DF, v. 16, n. 4 (50), p. 651-674, 1981.

FARES, S. O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 129-145, 2007.

GILPIN, R. **La Economía Política de las Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

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

GOMES SARAIVA, M. La política exterior del gobierno de Rouseff. Continuidad en las estrategias y ajustes en las prioridades y en el estilo. **Umbral de América del Sur**, Buenos Aires, v. 12, p. 76-86, 2011.

GRANADOS ERAZO, O. Diplomacia, estrategia e internacionalización de la política energética de Brasil en Suramérica, 2000-2011. **Revista Papel Político**, Bogotá, v. 17, n. 2, p. 551-576, 2012.

HIRST, M. La época de Vargas: 1930-1945. En LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, J. **Dictaduras y Dictadores**. México: Siglo Veintiuno Editores, 1986, p. 205-214.

LECHINI, G. **Argentina y África en El espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?** Buenos Aires: CLACSO, 2006.

LESSA, A. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 24-39, 1995.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Assuntos Gerais / AAS / mre ag**, Brasília, 25 nov. 1977.

MIZRAHI, D. Corrupción en Brasil: Qué salva a Lula y a Dilma de ser investigados (2015, May). **Infobae**, Buenos Aires, 20 mayo 2015. Disponible en: <<http://www.infobae.com/2015/05/17/1728986-corrupcion-brasil-que-salva-lula-y-dilma-ser-investigados>>. Acceso 20 de nov. 2017.

NEIVA SANTOS, R. M. **Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional**. Buenos Aires, 2009. Trabajo de Disertación Final (Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales) - FLACSO-Universidad de Barcelona-Universidad de San Andrés.

PEDROSA LYRA, R. **Relações Bilaterais e Indústria Petrolífera: as Relações Brasil-Nigéria (1995-2010) e a Atuação Internacional da Petrobrás**, Brasília, 2016. Dissertação de mestrado Acadêmico apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

PETROBRAS 2006. **Informe de actividades 2006**. Disponible en: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/es/download/1091>> Acceso 22 sept. 2017.

PETROBRAS 2013. **Informe de la administración 2013**. Disponible en: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-anuais/relatorio-de-administracao>>. Acceso 22 sept. 2017.

PETROBRAS. **Relatório Anual de Atividades 2008**. Disponible en: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/es/download/1109>>. Acceso 22 sept. 2017.

PETROBRAS. **Relatório Anual de Atividades. 2007**. Disponible en: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/es/download/1116>>. Acceso 22 sept. 2017.

PINHEIRO, L. O pragmatismo responsável no arquivo do presidente Geisel. En CASTRO, C. & D'ARAUJO, M. C. **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. Cap. 4, p. 75-88.

RODRIGUES NETO, J. A Gênese da Petrobrás: um debate entre Nacionalistas e Liberais. **H-indústri@**. **Revista de História de la Indústria, los Servicios y las Empresas en América Latina**, Buenos Aires, año 6, n. 10, p. 1-19, 2012.

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rouseff, no encerramento da reunião de chefes de Estado e de Governo do Encontro Iberoamericano de Alto Nível em Comemoração do Ano Internacional dos Afrodescendentes**, 19 nov. 2011, Salvador. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-no-encerramento-da-reuniao-de-chefes-de-estado-e-de-governo-do-encontro-iberoamericano-de-alto-nivel-em-comemoracao-do-ano-internacional-dos-afrodescendentes>. Acceso em 14 jun.2018

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante o Fórum de Diálogo Brics/África**, 27 marzo 2013a, Durban. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-o-forum-de-dialogo-brics-africa-durban-africa-do-sul>. Acceso em 14 jun.2018

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração do Cinquentenário da União Africana**, 25 mayo 2013b, Adis Abeba. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>. Acceso em 14 jun.2018

ROUSSEFF, D. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de posse da presidenta da Petrobras, Maria das Graças Silva Foster**, 13 feb. 2012, Rio de Janeiro. Disponible em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-posse-da-presidenta-da-petrobras-maria-das-gracas-silva-foster-rio-de-janeiro-rj>. Acceso em 14 jun.2018

SOARES LEITE, P. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros / João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SOMBRA SARAIVA, J. F. **Do silêncio à afirmação: Relações do Brasil com a África**. En CERVO, A. **O Desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 263-332.

WILHELMY, M. Las Decisiones de Política Exterior en Chile. En RUSSELL, R. **Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990, p. 135-164.

WILHELMY, M. & FERMANDOIS, J. La Cancillería en la futura política exterior de Chile. En MUÑOZ, H. **Chile: política exterior para la democracia**. Santiago de Chile: Pehuén, 1989, p. 491-505.

Aspectos para compreender o peculiar sistema monetário cubano

Aspects to understand the peculiar Cuban monetary system

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p118](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p118)

1. Economista, doutor em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF/RJ). Atualmente é professor adjunto IV e vice coordenador do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Conselheiro do Conselho Federal de Economia (COFECON) e Conselheiro do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro (CORECON-RJ). Membro do Conselho Consultivo do Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos e Luta pela Paz (CEBRAPAZ). Rio de Janeiro/Brasil
ORCID ID: [0000-0003-4550-8564](https://orcid.org/0000-0003-4550-8564)

Marcelo Pereira Fernandes¹

Rubia Wegner²

Pamela Martins³

Submetido em: 24 de dezembro de 2017

Aprovado em: 18 de junho de 2018

2. Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Professora Assistente e coordenadora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Bolsista de Extensão no País SA. Foi bolsista do IPEA (PRO-MOB) no projeto "Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul". Participou do projeto "Perspectivas do Investimento no Brasil" (BNDES) com o tema "Perspectiva do Investimento na dimensão do Mercosul e da Integração da América Latina". Rio de Janeiro/Brasil
ORCID ID : [0000-0002-4824-8414](https://orcid.org/0000-0002-4824-8414)

RESUMO

O sistema monetário cubano apresenta atualmente duas moedas nacionais, o peso (CUP) e o peso conversível (CUC), emitidas pelo banco central, e que circulam legalmente no país. Este trabalho procura analisar os principais aspectos desse processo, considerado único e que foi originado pela mais grave crise econômica da história de Cuba. Para isso, foi necessário um resgate da conjuntura que levou o governo a desenvolver esse sistema, apontando suas características e seu funcionamento. Apesar do sucesso em estabilizar a economia, a circulação de duas moedas oficiais gerou distorções sociais graves relacionadas ao consumo de mercadorias, entre aqueles com acesso e sem acesso ao peso conversível. Entendemos que a singularidade do sistema monetário cubano já teria cumprido sua função histórica. A questão está em realizar a unificação monetária sem recriar os problemas enfrentados pelo país nos anos 1990, algo essencial para que o país possa tirar o melhor proveito de uma possível normalização das relações econômicas com os Estados Unidos.

Palavras-Chave: Cuba, crise, dolarização, peso conversível, dualidade.

3. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e membro do Conselho Fiscal do Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos e Luta pela Paz (CEBRAPAZ). São Paulo/Brasil
ORCID ID: [0000-0002-8497-523X](https://orcid.org/0000-0002-8497-523X)

ABSTRACT

The Cuban monetary system currently has two national currencies, peso (CUP) and the convertible peso (CUC), issued by the central bank, which circulate legally in the country. This paper analyzes the main aspects of this process, considered unique that was originated by the most serious economic crisis in the history of Cuba. For this, a rescue of the situation was necessary that prompted the government to develop this system, indicating their characteristics and functioning. Despite the success in stabilizing the economy, the circulation of two official currencies has generated serious social distortions related to the consumption of goods between those with access and without access to the convertible peso. We understand that the uniqueness of the Cuban monetary system has already fulfilled its historical function. The point is to achieve a monetary unification without recreating the problems faced by the country in the 1990s, something essential for the country to make the best use of a possible normalization of economic relations with the United States.

Keywords: Cuba, crisis, dollarization, convertible peso, duality.

Introdução

.....

No dia 1º de julho de 2015 o então presidente Barack Obama anunciou formalmente o restabelecimento das relações diplomáticas plenas com Cuba, materializada na reabertura da embaixada cubana em Washington no dia 20 de julho (PECEQUILO; FORNER, 2015). O ato histórico foi comemorado pelas autoridades cubanas que vislumbraram com esse acontecimento o fim do embargo econômico em vigência contra a Ilha há mais de 50 anos. Sob essa perspectiva grandes empresas norte-americanas passaram a operar em Cuba, como a Google, American Express, Netflix, Airbnb, entre outras. O governo de Obama de fato tornou as relações diplomáticas entre os Estados Unidos e Cuba menos agressivas, ainda que na prática o bloqueio não tenha sido revogado ou mesmo relativizado. Entretanto, essa postura vem se modificando com o atual presidente Donald Trump.

De qualquer forma, Cuba enfrenta vários problemas econômicos domésticos a serem resolvidos para que o país possa tirar o melhor proveito de uma normalização das relações econômicas (reduzir sua restrição externa, diversificar sua pauta exportadora etc.) que possivelmente ocorrerá num futuro não tão distante. Em especial, a questão do sistema monetário dual, no qual o país convive com a emissão pelo Banco Central Cubano (BCC) de duas moedas de curso forçado, é um desafio que as autoridades cubanas estão enfrentando.

O sistema monetário cubano dual é fruto do processo de dolarização que a economia cubana experimentou após a dissolução da União Soviética ocorrida em agosto de 1991. Na realidade, durante os anos 1980 vários países latino-americanos que sofreram com a hiperinflação foram forçados a passar pela experiência de ter sua economia dolarizada ou parcialmente dolarizada. A dolarização é um fenômeno que acontece quando a moeda de referência da economia nacional é substituída nas transações, pelas famílias e empresas por dólar. A dolarização parcial refere-se a uma situação em que a moeda estrangeira atende pelo menos uma de suas funções em uma economia em que a moeda nacional também circula, ainda que parte considerável dos ativos públicos e privados seja expressa em moeda estrangeira. Neste caso, dizemos que a economia está dolarizada parcialmente porque ainda existe um Banco Central que emite moeda corrente nacional. Na dolarização total a moeda nacional simplesmente desaparece e uma moeda estrangeira, o dólar, passa a cumprir todas as funções. Este foi o caso do Equador quando, em 2000, para interromper uma hiperinflação o sucre foi oficialmente substituído pelo dólar. Nesse caso, o Banco Central perde completamente a autonomia da política monetária. Há ainda os casos como o do Panamá que, embora exista uma moeda nacional, a balboa panamenha, a moeda que circula de fato é o dólar. A maioria das experiências é de dolarização parcial, em particular na América Latina. O exemplo cubano do começo dos anos 1990 também é de dolarização parcial, visto que o governo sempre emitiu a moeda nacional, o peso. Como em todos os casos de dolarização, a origem do caso cubano se encontra em uma grave crise econômica, e nos profundos desequilíbrios macroeconômicos derivados dessa crise. De tal modo, Cuba passou a conviver com duas moedas legais

de curso forçado, caracterizando a originalidade do sistema. A experiência cubana é ainda mais curiosa por se tratar de uma engenharia monetária inédita, realizada em um país com um sistema financeiro pouco desenvolvido, mesmo se tratando de uma economia planificada. Realmente um experimento monetário excepcional.

Assim, o objetivo deste artigo é avaliar o contexto em que surgiu a dualidade monetária em Cuba e os fatores que explicam sua permanência. Trata-se de um processo singular originado pela mais grave crise econômica da história de Cuba. E por se tratar de uma experiência peculiar é bastante difícil prever as consequências econômicas e políticas que a saída do sistema acarretará. Além dessa introdução, o artigo está dividido em mais quatro seções. Na próxima seção, discutiremos o processo de dolarização em Cuba durante o “Período Especial”. Na terceira seção, analisaremos a resposta que as autoridades cubanas encontraram para enfrentar o problema da dolarização que, como veremos, entre outras medidas, consistiu na legalização do dólar e na criação de mais uma moeda oficial. Além do peso (CUP), foi criado o denominado peso conversível (CUC), uma moeda que, na prática, só é conversível dentro do mercado cubano. Na quarta seção, discutiremos as medidas adotadas pelo governo no começo dos anos 2000 que se consubstanciaram numa ampliação do uso do CUC. E, por fim, seguem as considerações finais.

Economia cubana: período especial

Por quase três décadas, a partir da Revolução de 1959, Cuba manteve uma relação de estreita dependência com a União Soviética, sustentada por meio do abastecimento de insumos estratégicos, como o petróleo usado na produção de energia em suas termelétricas, e por meio da absorção da produção de açúcar cubano pelo mercado soviético, incluindo a inserção do país no Conselho para Assistência e Econômica Mútua (COMECON) em 1972.⁴

Com o fim da Guerra Fria e da União Soviética em 1991⁵, Cuba presenciou um cenário internacional extremamente desfavorável, em que os seus principais parceiros comerciais que formavam o COMECON já não estavam dispostos a manter o regime de acordos preferenciais. Isso representou para o país a perda de forma súbita de seus mercados consumidores e fornecedores, o que fez com que se registrasse uma queda na sua corrente de comércio em torno de 80%⁶ (CHOMSKY, 2015; GARCIA, 2011). Na mesma época, as condições do mercado mundial para Cuba pioraram substancialmente com o aumento no preço do petróleo e a queda nos preços do açúcar (PÉREZ, JR, 2006). Além do que, os saldos comerciais deficitários que Cuba acumulava com a União Soviética constituíram uma dívida com a recém-criada Federação Russa, que passou a exigir o seu pagamento. E como o uso do dólar era proibido e a maior parte do comércio era realizada com os países do COMECON por meio de acordos creditícios (PÉREZ, 1983), embora não tenhamos dados disponíveis é razoável supor o estoque de reservas em moeda conversível eram insignificantes diante da restrição externa que o país enfrentaria.

4. O COMECON reunia o bloco dos países socialistas, liderados pela União Soviética. O ingresso no Conselho possibilitou para a economia cubana uma nova fronteira econômica. O COMECON promovia ações coordenadas de política econômica entre os países membros, que se traduziam em planos quinquenais (Cf. CEPAL, 2000). Antes de 1959, o comércio com os países socialistas era quase inexistente. (PÉREZ, 1983).

5. Vale lembrar que desde o início da *Perestroika* e da *Glasnost* na segunda metade dos anos 1980, a relação entre os dois países vinha se deteriorando. Mikhail Gorbachev dava sinais claros que já não desejava manter Cuba como parceiro comercial privilegiado. Isso se refletiu na redução do comércio bilateral já nesse período. (GARCÍA, 2013; PÉREZ, JR, 2006).

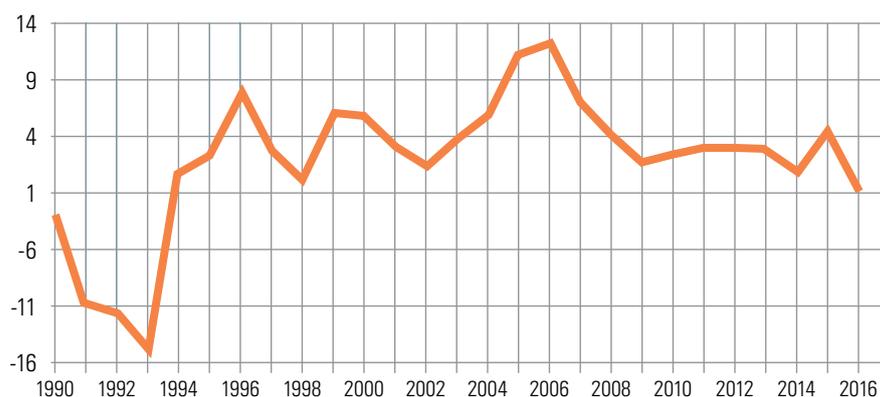
6. Cuba enfrentou um problema similar em 1960, quando os Estados Unidos cortaram relações comerciais e o país teve que buscar uma nova forma de inserção na economia mundial (CHANG, 2013).

Como resultado, o país mergulhou na mais severa crise econômica desde a revolução, em 1959. Houve uma grave escassez de produtos para o consumo final, prejudicando diretamente a qualidade de vida, além da escassez de matérias-primas que freou a produção industrial, deixando o cenário do comércio externo ainda mais difícil. O consumo de combustíveis, por exemplo, caiu pela metade, produzindo assim um círculo vicioso (BCC, 2001). Além do comércio, os impactos negativos ficam evidentes quando se verifica alguns indicadores macroeconômicos do país. Os dados do Gráfico 1 sugerem que de 1989 a 1993 o PIB diminuiu cerca de um terço de seu tamanho, as importações diminuíram 78%, e em 1993 o déficit fiscal alcançou 33,5% do PIB. Só em 1991, o PIB recuou 10,7% (BCC, 2001). Portanto, tratou-se de uma crise tão profunda que torna surpreendente a própria permanência do Partido Comunista de Cuba (PCC) no poder durante esse processo.

Os efeitos da crise são descritos nos Gráficos 1,2 e 3. As possibilidades dos gastos públicos terem algum efeito positivo sobre o crescimento econômico mingüaram após o fim da URSS⁷ (Gráfico 2) ao mesmo tempo em que, somente em 2011, o país conseguiu ultrapassar o nível de exportações de 1990 (Gráfico 3).

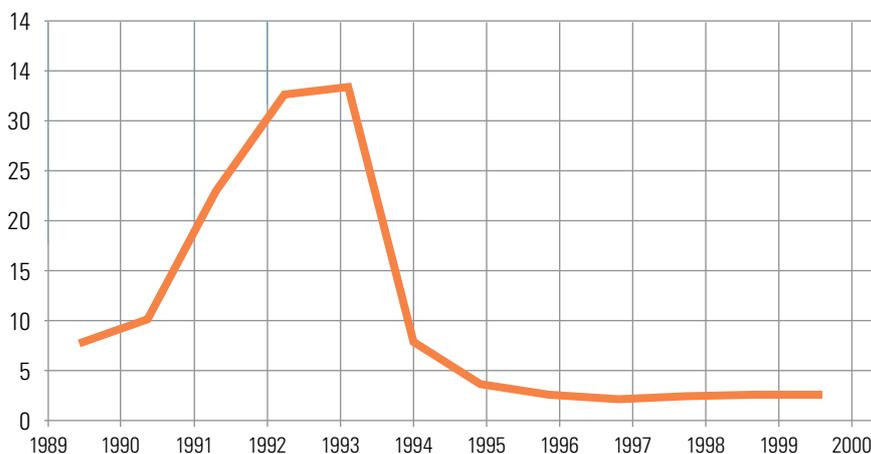
7. O emprego foi preservado, mas as custas do recrudescimento do processo inflacionário, como veremos na próxima seção.

Gráfico 1 – Produto Interno Bruto (PIB)- % anual



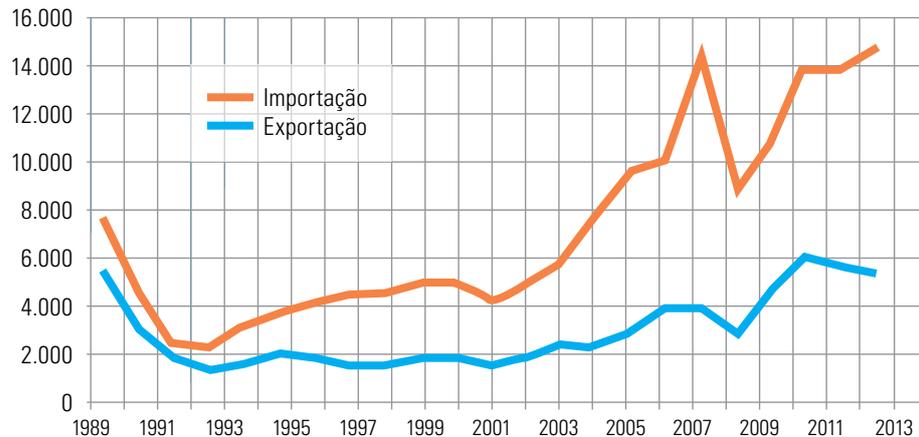
Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos da CEPAL (2016).

Gráfico 2 – Déficit fiscal/PIB



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos do Banco Central de Cuba (2000).

Gráfico 3 – Comércio Externo (em milhões US\$)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos da ONEI-Cuba (2013).

8. De acordo com Fidel Castro: “O país sofreu um golpe devastador quando, de um dia para o outro, aquela potência desmoronou e nos deixou sozinhos, e perdemos todos os mercados do açúcar e deixamos de receber mantimentos, combustível e até madeira para fazer caixões para os nossos mortos. Ficamos sem combustível de um dia para o outro, sem matérias-primas, sem alimentos, sem higiene, sem nada” (RAMONET, 2006, p.332).

9. Em 1992 foi aprovada a Lei para Democracia em Cuba, conhecida como lei Torricelli. A Lei Torricelli estabeleceu sanções que visavam asfixiar o comércio cubano. Entre as principais medidas estavam a proibição do comércio entre Cuba e empresas subsidiárias norte-americanas sediadas em outros países, e a proibição de navios comerciais de atracar em portos cubanos. Diante disso, os navios que desobedecessem ficariam proibidos de atracar em portos norte-americanos pelos próximos 180 dias (BCC, 2001). Em 1996, quando a economia cubana já tinha iniciado sua recuperação, foi aprovada a Lei para Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana, conhecida como lei Helms-Burton, endurecendo ainda mais as medidas contra a economia cubana (DIÉGUEZ; GUZMÁN, 2014). Os mecanismos dessas leis aumentavam consideravelmente o risco país, o que, por sua vez, encarecia de forma exorbitante os custos para obter qualquer tipo de financiamento externo para suas operações comerciais (BCC, 2001).

10. Segundo Bandeira (2009), havia razões concretas para o governo cubano acreditar numa invasão dos Estados Unidos à Ilha. Apesar disso, em discursos, Fidel Castro admitiu que uma série de erros relacionados a distribuição de alimentos, corrupção e o insucesso de regular os mercados na situação em que o país estava.

No entanto, com o fim da URSS, a perda dos parceiros não se restringiu unicamente ao comércio. Na realidade ocorreu uma mudança profunda nas relações econômicas com o exterior e a interrupção de uma estratégia de desenvolvimento baseada nas relações preferenciais dentro dos países que formavam o COMECON. O fim da União Soviética e do COMECON colocaram em risco as conquistas sociais alcançadas a partir da vitória da revolução em 1959 e a própria manutenção de Cuba como nação soberana, dado o embargo do governo norte-americano sobre a Ilha.⁸

Por sua vez, a crise econômica tornou o país mais vulnerável à pressão dos Estados Unidos. As autoridades norte-americanas enxergaram nesse cenário uma oportunidade única para asfixiar a economia cubana, um intento buscado, então, há trinta anos. Com isso, ao mesmo tempo em que precisou estabelecer novas relações com os países capitalistas, Cuba teve que enfrentar o endurecimento das leis americanas contra a Ilha a fim de acelerar a queda do regime socialista, considerado uma questão de tempo para alguns analistas⁹ (GARCÍA, 2011).

Em agosto de 1990, as autoridades cubanas anunciaram um conjunto de resoluções que decretaram o *Periodo Especial en Tiempos de Paz* (CEPAL, 2000; BRITO, 2013; GARCÍA, 2013). Na prática, um plano de contingência concebido originalmente como uma resposta a condições de guerra¹⁰, que também incluía um conjunto de reformas econômicas a fim de modificar a estrutura da economia do país (CHANG, 2013; PÉREZ JR, 2006). Entre 1992 e 1998, o governo cubano executou um conjunto de medidas visando reestruturar e retomar o crescimento econômico. Conforme o BCC (2001), em relação ao setor externo as medidas foram: i) descentralização da atividade de comércio exterior, dando autorização a cerca de 350 empresas para importar e exportar, sendo antes do período especial, apenas 50 empresas; ii) autorização de funcionamento a 700 escritórios estrangeiros de representação comercial, sendo que o quadro de funcionários obrigatoriamente deveria conter cubanos, e todos os trabalhadores estrangeiros deveriam ser residentes; iii) abertura gradual aos investimentos estrangeiros, permitindo a criação de associações de capital misto, o que atraiu grande quantidade de divisas; iv) Ainda que não tenha liberalizado a conta financeira do balanço

de pagamentos, autorizou o envio de remessas ao exterior sem restrição¹¹; v) organização de três zonas francas e parques industriais; vi) aumento considerável das atividades turísticas que passaram a ser incentivadas vigorosamente pelo governo.

Em relação à política econômica, as reformas estruturais mais relevantes, na avaliação do BCC (2001) foram: i) reorganização da propriedade da terra – a propriedade da maior parte das áreas cultiváveis foi transferida às cooperativas e aos pequenos produtores; ii) ampliação das possibilidades de pequenos negócios autônomos como alternativa ao setor estatal; iii) criação de mercados agropecuários e de indústria artesanal por meio de comércio direto a preços não regulados; iv) reorganização dos organismos governamentais, com a redução do número de ministérios de 50 para 31; v) redimensionamento das empresas públicas, com concessão de maior autonomia em sua gestão; vi) substituição do planejamento material (em termos físicos) por um planejamento essencialmente financeiro; vii) programa de saneamento das finanças internas, que incluiu nova lei tributária; viii) despenalização da posse de divisas e facilidade na conversibilidade interna, ainda que, vale lembrar, seu uso como meio de pagamento e depósitos bancários não estivessem autorizados; ix) reorganização e modernização do Sistema Bancário e Financeiro Nacional (BCC, 2001).

Mais uma decisão a ser destacada, refere-se ao Decreto-Ley 141 que autorizou o trabalho por conta própria em alguns setores (BCC, 2001). A intenção era que tal atividade se tornasse um complemento à atividade estatal (CEPAL, 2000), mas como parte dessa forma de trabalho está vinculado ao setor de turismo, os trabalhadores por conta própria (os *cuentapropistas*, como são conhecidos) ganharam uma importância sobre o nível de atividade econômica considerável.¹²

Essas reformas, apesar de representarem uma abertura ao setor privado, não significaram uma adesão às reformas neoliberais experimentadas por outros países da América Latina. O movimento de reformas em Cuba incorporou decisões deliberadas de distribuição equitativa dos encargos decorrentes da mudança de estratégia para enfrentar a conjuntura adversa (CEPAL, 2000; FABIENKE, 2001). Isso tudo com o objetivo de manter os direitos sociais e os objetivos fundamentais do projeto socialista cubano.

De tal modo, após quatro anos de profunda recessão, no fim de 1994, as reformas apresentaram alguns resultados satisfatórios. Especialmente pelo desenvolvimento do setor de turismo pelo qual ocorre o ingresso direto de divisas – em 2016, havia 27 empresas mistas e 76 contratos de associação econômica¹³ de 17 grupos estrangeiros neste setor (DESSOTTI 2017), além do efeito multiplicador sobre a atividade econômica em outros setores da economia. Também houve uma forte entrada de capitais estrangeiros europeus e canadenses em *joint ventures*.

A economia cubana voltou a crescer e o déficit fiscal em 1995 já estava em 3,5%, mantendo-se em torno de 2,5% nos anos seguintes. Isso ajudou a reduzir o excesso de liquidez da economia. Tanto as exportações quanto as importações se recuperaram. A taxa de câmbio no mercado paralelo, que alcançou aproximadamente 150 pesos por dólar, se estabilizou em torno de 20 pesos por dólar a partir de 1996, e depois como veremos

11. Cumpre ressaltar que a livre circulação de moeda estrangeira no país continuava proibida. Somente as entidades autorizadas a operar com comércio e investimentos estrangeiros tinham acesso a divisas. O uso do CUC demonstra que o governo cubano não pretendeu perder o controle sobre a política monetária.

12. Segundo Anuário Estadístico de Cuba (2017), existem atualmente 540,8 mil pessoas trabalhando por conta própria. Dessas, 174,8 são mulheres. Isso representa cerca de 12% dos trabalhadores ocupados no país. Cf. também Meneses (2017).

13. Conforme a autora, não há criação de uma personalidade jurídica, mas o acordo entre uma empresa estatal cubana e uma empresa estrangeira. A Lei 118 de 2014 determina que classificam-se, entre outros, os contratos de risco de exploração de recursos naturais não renováveis, para a construção, a produção agrícola, a administração hoteleira, produtiva ou de serviços e os contratos para prestação de serviços profissionais”.

mais adiante, foi fixado em 24 pesos por dólar (CEPAL, 2000; BCC, 2001).

A recuperação da economia é também decorrência da resposta singular e bem-sucedida que as autoridades cubanas deram ao processo de dolarização, conforme discutiremos na próxima seção.

A dolarização parcial durante o período especial

A dolarização parcial da economia cubana tem origem nos graves desequilíbrios macroeconômicos decorrentes do choque externo analisado na seção anterior. O governo decidiu que o ajuste deveria ser o mais simétrico possível, impedindo que seus impactos recaíssem exclusivamente sobre determinados setores (ALEJANDRO, 2008; MORRIS, 2014). Assim, o governo buscou manter o emprego dos trabalhadores, apesar da queda acentuada da produção doméstica. Como o setor público é o maior empregador em Cuba, a manutenção do emprego levou ao aumento do subsídio dado às empresas estatais. Entre 1989 e 1993, os subsídios associados aos prejuízos dessas empresas cresceram a um ritmo médio de 15,1% ao ano em termos reais. Em 1993, os subsídios representaram 33% do PIB (CEPAL, 2000). Ademais, a manutenção em termos nominais dos gastos sociais (saúde, educação subsídios aos alimentos e assistência social) provocou um aumento da emissão monetária que não tinha contrapartida com a oferta de mercadorias e serviços. Isso se traduziu em uma acumulação de pesos dentro e fora do sistema bancário (tabela 2). Entre 1990 e 1993, os saldos monetários nas mãos da população (circulante mais poupança) aumentaram a um ritmo anual de 23% em termos reais (CEPAL, 2000).

Tabela 1 - Liquidez nas mãos da população (em milhões de CUP)

	Oferta Monetária	Circulação Efetiva	Poupança
1990	4,986.30	2,341.20	2,645.10
1991	6,562.90	3,317.40	3,245.50
1992	8,361.10	4,081.50	4,279.60
1993	11,043.30	4,554.60	6,488.70
1994	9,943.80	3,601.50	6,342.30
1995	9,251.20	3,547.00	5,704.20
1996	9,534.30	3,981.10	5,553.20
1997	9,441.10	4,014.00	5,427.10
1998	9,710.00	4,282.70	5,427.30
1999	9,902.20	4,568.00	5,334.20
2000	10,489.80	5,054.80	5,435.00

Fonte: Banco Central de Cuba

Nessas condições a monetização do déficit público era inevitável, uma vez que o país praticamente não tinha acesso a financiamento externo¹⁴, e não contava com um mercado de dívida pública que possibilitasse seu financiamento que é característico das economias planejadas. O processo inflacionário daí decorrente promoveu um processo gradual de substituição do peso, não somente em sua função de reserva de valor, mas também como meio de troca (HIDALGO; REYES, 2003; ALEJANDRO; VILLANUEVA, 2013).

14. Cuba já tinha dificuldades consideráveis em conseguir financiamento externo por efeito da moratória unilateral da dívida externa anunciada em julho de 1986.

A substituição da moeda nacional foi alimentada pela ação dos especuladores e pela criação de um mercado paralelo de produtos e divisas. O uso do dólar, mesmo sendo ilegal, passou a se disseminar entre a população e o peso entrou num processo de desvalorização contínua no mercado paralelo. Isso foi facilitado com o aumento do fluxo de dólares advindos das remessas de famílias cubanas que vivem nos Estados Unidos e que o governo passou a incentivar, e do turismo que estava se tornando a principal atividade econômica (BCC, 2001). Logo, as condições materiais para o processo de dolarização estavam colocadas. Mas o caso cubano é singular, dado que a dolarização não foi precedida por um aumento descontrolado no índice de preços no mercado formal, como ocorreu em outras experiências (CEPAL, 2000).

Tabela 2 -Cuba: Índices de Preços, 1989–1998 (1989= 100.0)

	1889	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Deflator do PIB ^a	100,0	116,9	142,4	157,0	155,1	152,5	158,5 ^b
Mercado Informal ^c	100,0	552,6	396,5	739,6	554,7	n.d.	n.d.

Fonte: CEPAL (2000)

a-Sobre a base dos preços de 1981; b-Estimativas;
c- Sobre a base de uma cesta de 91 produtos; n.d-Não Disponível

Isso somente ocorreu porque devido à condição socialista do Estado cubano, havia um monitoramento dos preços relativamente eficiente por parte das autoridades, fazendo com que os desequilíbrios fossem observados primeiramente na escassez de produtos básicos, como alimentos, produtos de higiene, vestuário e remédios. Tais desequilíbrios foram se acentuando à medida que governo continuava financiando o crescente déficit público com emissão monetária (HIDALGO; REYES, 2003). Existia, portanto, uma inflação reprimida, mas só quando o mercado paralelo ganhou vulto, é que os preços e o câmbio começaram a refletir os desequilíbrios monetários.

Tabela 3 - Cuba: Cotações Paralelas do Tipo de Câmbio, 1989 –1998 (Pesos por Dólar – Media Anual)

	1889	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Resto do Mundo	45	68	120	150	137	68
Em Cuba	5	7	20	45	100	60	25	19	22	21

Fonte: CEPAL (2000)

Como resposta, o governo cubano iniciou uma reforma financeira que ampliou e diversificou o sistema financeiro cubano. Em agosto de 1993, o governo decidiu legalizar a posse e o uso do dólar para transações por meio do Decreto-Ley 140¹⁵. (BCC, 2001). Cuba precisava se reinserir na economia mundial a fim de reduzir sua restrição externa para superar a crise. Nesse sentido, a legalização da circulação do dólar ajudou a reduzir as pressões inflacionárias ao elevar a capacidade de importação do país, estimulando a recuperação da produção (CEPAL, 2000, p.55). Na avaliação de Hidalgo; Reyes (2003, p.55), as autoridades cubanas instituí-

15. Mesa-Lago (1994, p.378) descreve que: “La bomba explotó a fines de junio, cuando Castro señaló a la Asamblea Nacional que el proceso de dolarización era una realidad debido a la situación económica y a la insuficiencia de policías para hacer cumplir la ley, y que en consecuencia, había llegado el momento de cambiar”.

ram, na prática, uma reforma monetária parcial equivalente a uma substituição da moeda nacional em um setor da economia.

Foram criadas as *Tiendas de Recuperación de Divisas*, no qual são vendidas mercadorias em moeda estrangeira com o objetivo de arrecadar divisas para fins redistributivos (MOLINA, 2005, p.16). O *Banco Popular de Ahorro* (BPA) fundado em 1983 – o primeiro criado após a revolução e atualmente presente em quase todos os municípios cubanos – foi autorizado a abrir contas em moeda estrangeira com taxas de juros mais atrativas, o que propiciou um fluxo crescente de recursos.

Some-se a isso, a modernização e formação, durante os anos 1990, de bancos e instituições financeiras especializadas em servir à reconstrução do comércio exterior cubano. Foram criados os seguintes bancos comerciais: *Banco de Inversiones S.A*, *Banco Metropolitano S.A*, *Banco Internacional de Comercio S.A*, *Banco de Crédito y Comercio*, *Banco Exterior de Cuba*, já em 2005, o *Banco Industrial de Venezuela-Cuba S. A.E* mais 14 instituições financeiras não bancárias entre os anos 1990 e 2000. Entre elas: *Grupo Financiero Nueva Banca*, *Casas de Cambio, S.A. (CADECA)*, e a *Corporación Financiera Habana*. Também se criou a oportunidade para participação de bancos estrangeiros. O BCC informa que há nove bancos estrangeiros operando em Cuba, como *Havin Bank Ltda* da Inglaterra, e mais três instituições financeiras não bancárias, como a *Nova fin Financiere S.A* da Suíça¹⁶.

Vale destacar, o Decreto nº 172 criou o Banco Central com autoridade supervisora, reguladora e servindo como emprestador de última instância do sistema financeiro cubano constituído atualmente por nove bancos comerciais, incluído o *Banco Nacional de Cuba*¹⁷ que fazia, até então, o papel de banco central e quatorze instituições financeiras não bancárias, além das instituições estrangeiras.

O marco desse processo foi a criação da CADECA, em junho de 1994. Essa instituição realiza transações de pesos cubanos por divisas, negociam cheques, operações com cartões de crédito e serviços vinculados com moeda estrangeira. Qualquer cidadão cubano pode vender e comprar divisas. A CADECA se transformou em referência para a gestão da política monetária. O BCC realiza intervenções, indicando a taxa de câmbio para população e para os turistas estrangeiros (MOLINA, 2005; HIDALGO, 2013). A CADECA foi fundamental ainda para o reconhecimento das condições de oferta e demanda por dólares. Em pouco tempo a taxa de câmbio se estabilizou se tornando referência fundamental para a gestão da política monetária do BCC (HIDALGO, 2013). Desse modo, além da legalização da circulação dos dólares, foi criado um mercado estatal interno de divisas e um circuito empresarial vinculado ao turismo e ao investimento externo direto (IED)¹⁸ no qual todas as transações são realizadas em moeda estrangeira (HIDALGO, 2013).

Em fins de 1994, o governo anunciou a criação do peso cubano conversível (*Resolución* nº 357), o CUC – ou “chavito” como popularmente passou a ser conhecido no país – desempenhando todas as funções da moeda. A ideia era criar uma moeda que fosse “*as good as dollar*”, a fim de estabilizar a taxa de câmbio e reduzir a dolarização. O dólar e outras moedas conversíveis podiam circular, mas o propósito era retirar essas moedas de circulação, redirecionando-as para propósitos sociais. A taxa

16. Disponível em: <Cf. http://www.bc.gob.cu/Espanol/sist_bancario.asp>
Acesso em: 02 jul.2018.

17. O Banco Nacional de Cuba se desligou das incumbências de Banco Central para especializar-se na gestão da dívida externa e em operações de apoio a relações econômicas externas.

18. Esse é o caso de Mariel. Uma Zona Econômica de Desenvolvimento (ZED), inaugurada em janeiro de 2014, via decreto lei 313. Há tratamento especial para as empresas estabelecidas em Mariel dado o seu objetivo de promover a infraestrutura para estimular exportações, a substituição de importações, bem como induzir projetos voltados para inovação tecnológica. É uma área industrial com um porto que pode receber embarcações de grande porte. Dessoti (2017) esclarece que o governo cubano tem se esforçado para atrair empresas de biotecnologia, farmacêutica, informática, além da infraestrutura, totalizando, conforme a carteira de oportunidade de investimentos 2016-2017, 24 oportunidades de investimento na ZED Mariel, o que representa 5% do total. A autora aponta que dos 22 projetos instalados, 8 estavam em operação em 2017.

de câmbio da nova moeda com o dólar foi estabelecida em 1 CUC igual a 1 USD. Ademais, criou uma caixa de conversão que respaldou a paridade com o dólar que durou até 2003. Neste momento, não existem regras de emissão do CUC (ALEJANDRO; VILLANUEVA, 2016).

O sistema passou a conviver com duas taxas de câmbio oficiais. Atualmente, o peso cubano e o peso conversível seguem com uma taxa de câmbio fixa de 1 US\$ por 24 CUPs e 1 CUC por 25 CUPs nas CADECAs. No entanto, para as empresas estatais e organizações públicas, além de empresas estrangeiras e empresas mistas¹⁹, a taxa de câmbio permanece em 1 CUP por 1 US\$ (e 1 CUP por 1 CUC.), a mesma dos anos 1980. Portanto, para os registros das contas nacionais e das finanças das empresas a taxa de câmbio também segue sendo de 1 CUP igual a 1 US\$. As empresas são proibidas de arbitrar com a taxa de câmbio nas CADECAs (ALEJANDRO; VILLANUEVA, 2013; TORRE; IZE, 2014).

Inicialmente, o CUC teve uma circulação muito restrita como meio de pagamento nos mercados de varejo, e em certas condições de forma apenas virtual²⁰, mas gradualmente tornou-se a principal moeda conversível em circulação, sendo que a partir de 2001 seu uso passou a ser generalizado (GARCÍA, 2013). Desse modo, a introdução paulatina do CUC em conjunto com a redução dos dólares em poder do público, fortaleceu a política monetária cubana. As autoridades monetárias passaram a ter um controle mais efetivo sobre a circulação de dinheiro, dado que o valor dos dólares em poder do público não está nos registros dos agregados monetários (MOLINA, 2005; ALEJANDRO, 2004).

A decisão de legalizar o uso do dólar e a criação do CUC impulsionaram o IED em Cuba, que também passou a ser incentivado por meio da Ley 77 de 1995 (*Nueva Ley de Inversión Extranjera*) que autoriza a propriedade total do investimento em mãos de empresas estrangeiras. A lei também garante que os investidores em Cuba sejam protegidos da expropriação, exceto em casos de “utilidade pública ou interesse social” (CUBA, 1995). Nos seus primeiros anos, o IED foi atraído para exploração de novos depósitos de níquel e cobalto. Depois se expandiu para várias áreas, incluindo o setor imobiliário e financeiro (BCC, 2001).

As novas condições gestadas pelas reformas permitiram aos setores mais dinâmicos da economia cubana – como o turismo²¹ e a biotecnologia – ensaiar uma recuperação da produção por meio de um manejo mais eficiente das divisas disponíveis. Ao mesmo tempo em que parte das divisas que entravam no país era agora recolhida pelo governo cubano.

A (re) centralização do sistema e a desdolarização

A recuperação da economia a partir de 1995 conseguiu restaurar, em alguma medida, a credibilidade de Cuba no mercado internacional. Em 1999 e 2000, o país já tinha algumas facilidades de crédito externo de médio e longo prazo. Todavia, depois do ataque terrorista de 11/09 de 2001 nos Estados Unidos, houve uma queda acentuada na entrada de capitais, em particular no setor de turismo, o que criou novas tensões financeiras. O governo norte-americano também decidiu apertar, ainda mais, o bloqueio econômico ao fazer valer as leis Torricelli e Helms-Burton²². E, no

19. Empresas com participação do capital estrangeiro e do capital nacional. Em Cuba é a nacionalidade do capital que importa nesta definição e não o seu tipo, se público ou privado. É uma empresa cubana, com acionistas uma ou mais empresas estatais cubanas e um ou mais investidores estrangeiros. Via o capital social formado com o aporte de sócios, o seu objetivo é a obtenção de lucro e é a modalidade de IED mais usada em Cuba (DESSOTTI, 2017).

20. Os salários dos trabalhadores cubanos das empresas estrangeiras são denominados em CUCs, porém recebem em CUPs. Inicialmente a taxa de câmbio era de 1 CUC igual a 1 CUP. Desde 2014 a taxa de câmbio para esses trabalhadores é de 1 CUC igual a 2 CUPs.

21. “Em 2015 chegaram ao país 3.524.779 visitantes, representando um aumento de 17,4% em relação ao ano anterior” (PÉRICAS, 2017).

22. Cf. nota de rodapé nº 6.

âmbito da economia doméstica, a partir de 2003, muitas empresas, cujos produtos eram transacionados em moeda conversível não estavam agindo com a disciplina financeira exigida para aliviar o país da escassez de divisas vinculadas à produção doméstica e aos programas sociais (GARCÍA, 2013).

A resposta das autoridades cubanas a esses desafios foi uma série de novas regulamentações anunciadas em julho de 2003, provocando uma transformação no sistema monetário que descrevemos anteriormente, e tornando-o mais centralizado (MESA-LAGO, 2005). Essas medidas buscavam restringir o uso do dólar e ampliar o uso do CUC, num processo de *desdolarização*. Por meio da Resolução nº 65, de julho de 2003, estabeleceu-se o uso do CUP e CUC como meios de pagamento para denominar e executar as transações entre as entidades estatais cubanas incluindo os créditos e outros financiamentos que estas recebem (ALEJANDRO, 2008).

O Banco Central assumiu o controle das negociações com moeda estrangeira, reduzindo drasticamente as empresas que podiam operar com moeda conversível. Em vez das operações cambiais serem automáticas, as empresas que precisavam comprar insumos no mercado externo deviam apresentar requerimento ao BCC. Essa instituição analisava e priorizava de acordo com as necessidades gerais da economia cubana, ainda que as regras para rejeição ou aprovação dos pedidos não estivessem claros (MESA-LAGO, 2005). Com isso, avalia García (2013), o BCC pôde reduzir a tensão que pairava no mercado cambial.

Em novembro de 2004, a Resolução nº 80 ampliou a utilização do CUC. A circulação do dólar foi novamente proibida no comércio varejista. A venda de dólares passou a ter uma sobretaxa de 10%, e as operações bancárias das empresas que fazem negócios no exterior foram convertidas de dólares para CUCs (ALEJANDRO; VILLANUEVA, 2013; MESA-LAGO, 2005; CEPAL, 2006). A Resolução nº 80 estabeleceu ainda que o pagamento de serviços pela população e turistas estrangeiros, anteriormente realizadas em dólar, seria em pesos conversíveis. Logo, o CUC tornou-se a única moeda permitida na rede de lojas autorizadas a utilizar moeda conversível. Desse modo, as empresas foram obrigadas a trocar moeda conversível por CUCs para realizar transações.

Some-se a isso, a Resolução nº 92, de 29 de dezembro de 2004 que fez com que as transações em moedas estrangeiras ficassem quase totalmente centralizadas em uma única conta no Banco Central denominada de "*Cuenta única de ingresos en divisas del Estado*" (GARCÍA, 2013; CHANG, 2013, p.101; MOLINA, 2005). Dessa forma, o governo desestimulava a entrada de dólares no sistema financeiro cubano, facilitando a administração da política monetária na medida que a oferta monetária ficou restrita a duas moedas domésticas (ALEJANDRO, 2004; CEPAL, 2006; HIDALGO, 2008).

Na avaliação de Alejandro (2004), as medidas ajudaram a desenvolver o sistema financeiro cubano. Houve um aumento da demanda por serviços bancários pela população, como a abertura de contas correntes em pesos conversíveis, assim como a utilização dos bancos para o recebimento de dinheiro do exterior. A população também teria ficado mais atenta às questões financeiras, como juros e taxa de câmbio. Os bancos saíram mais fortalecidos em razão do aumento dos depósitos e dos ganhos com o aumento dos serviços bancários.

Por sua vez, cresceu o estoque de reservas internacionais em poder do BCC, propiciando uma maior segurança ao sistema financeiro, o que contribuiu para o acesso aos mercados financeiros internacionais. Além disso, fatores não meramente econômicos tiveram peso para reduzir a restrição externa, como a renegociação da dívida externa no começo dos anos 2000 e novos acordos comerciais vantajosos com Venezuela e a China. (GUTIÉRREZ, 2017; HIDALGO, 2008; CEPAL, 2006). Todavia, segundo explicação de Alejandro e Villanueva (2013), até então a emissão de CUCs estava ancorada na entrada de divisas, em um esquema semelhante ao *currency board*. Após as medidas adotadas esse controle foi eliminado sem que uma nova regra fosse introduzida, provocando um aumento do estoque de CUC sem contrapartida em divisas. Segundo Ugarte (2014) para contrabalancear esse problema, foi criada uma terceira “moeda”, a Carta de Liquidez (CLC), com a qual se identificam os CUCs que tem respaldo e podem ser trocados por divisas²³.

É importante destacar que essas reformas coincidiram com a melhora no cenário externo para as economias da América Latina e Caribe, como um todo. Nesse período, ocorreu um aumento nos preços das commodities, criando condições mais favoráveis para os países da região quanto à administração do balanço de pagamentos. Ademais, uma série de governos críticos à agenda neoliberal colocada em prática principalmente durante a década de 1990 ascendeu, pela via eleitoral e num curto espaço de tempo, à presidência da república. Esses governos modificaram a fisionomia política e econômica da região, favorecendo Cuba. No plano externo houve uma retomada de projetos antigos de integração (Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI), e projetos novos foram sendo construídos, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América -ALBA), em que Cuba foi inserido numa parceria com a Venezuela (FIORI, 2013). A aproximação com a Venezuela significou um alívio em relação à oferta de energia, um dos problemas crônicos de Cuba.

Entretanto, a dualidade monetária e a dualidade da taxa de câmbio na prática criaram dois segmentos na economia cubana: uma ligada eminentemente ao setor estatal que negocia com CUP e outra ao setor privado que negocia em CUCs. Com isso, criaram-se graves distorções na contabilidade das empresas. Houve um aumento dos custos de transação relacionados à conversão das moedas, e a taxa de câmbio fixa sobrevalorizada reduziu a competitividade do comércio cubano. O sistema é também um complicador para empresas estrangeiras que precisam comprar insumos locais, o que torna caro produzir em Cuba. Por outro lado, o câmbio valorizado é vantajoso para as empresas com alta proporção de insumos importados, configurando-se em subsídios disfarçados que não aparecem nas contas públicas e ocultam a real situação financeira da empresa (MESA-LAGO, 2013; HIDALGO, 2013). Isto dificulta às decisões sobre a alocação de recursos e o reconhecimento do grau de competitividade das suas indústrias e de cada mercadoria produzida, gerando custos consideráveis, principalmente ao setor público cubano que detém o maior peso na economia.

Além disso, geraram-se distorções sociais graves relacionadas ao consumo de mercadorias, entre aqueles com acesso e sem acesso à moe-

23. Infelizmente não há maiores informações sobre a CLC no sítio do Banco Central de Cuba (BCC). Vale destacar que Ugarte (2014) é assessor da presidência da Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba.

da estrangeira e ao peso conversível. Desde as reformas dos anos 1990, a quantidade de mercadorias que são compradas e vendidas a preços próximos aos preços do mercado internacional vem aumentando (HIDALGO, 2008). O privilégio daqueles que obtêm dólares ou CUCs – os trabalhadores do setor de turismo e os trabalhadores por conta própria que trabalham exclusivamente com CUCs – provocou um retrocesso na igualdade social, deteriorando o nível de vida dos chamados “grupos de risco” na sociedade, isto é, aqueles que não têm acesso às remessas estrangeiras ou que de alguma maneira foram afetados pelas reformas (MESA-LAGO, 2002; HIDALGO, 2008).

Dessa forma, os ganhos advindos da atividade informal e dos pequenos empreendimentos privados passaram a ter uma importância que até então não tinham. Criou-se uma situação paradoxal em que professores universitários, entre outros servidores públicos, ganham menos que taxistas e guias turísticos, o que tem levado a uma espécie de “*domestic brain drain*” (CHOMSKY, 2015). Isto também tem levado ao aumento de serviços ilegais, como a prostituição ligada ao turismo, setor que é a principal fonte de renda em CUCs. O problema fica visível quando são comparados os salários. Mesa-Lago (2013) aponta que, em 2012 o salário médio mensal no setor estatal era 460 CUPs, menos de US\$ 20 mensais. Um proprietário de restaurante Paladar com 50 lugares, que negocia em CUCs, pode faturar até US\$ 20 mil ao mês, ou seja, mil vezes mais. Isso numa sociedade em que a igualdade social está muito arraigada entre os valores conquistados pela revolução²⁴

24. Vale lembrar que a estrutura de serviços públicos se mantém universal. Portanto, parte considerável da subsistência da população cubana não passa diretamente pelo mercado. Uma especificidade da economia socialista cubana.

Os graves problemas econômicos e sociais oriundos do atual sistema geraram nas autoridades cubanas a percepção da urgência de uma nova reforma que elimine a dualidade monetária e cambial. Nessa perspectiva, em 2011, o VI Congresso do PCC aprovou que o sistema deverá ser encerrado, mas sem apontar uma data definida para o chamado “dia zero”, quando o CUC seria abolido. Em outubro de 2013, em um comunicado, o governo anunciou que começaria o processo de unificação das duas moedas. E, em documento recente do PCC (2017) que trata da política econômica e social do governo para os próximos anos mais uma vez foi ratificada a importância da unificação monetária e cambial. No entanto, não foram dadas maiores explicações sobre quando e como ocorrerá o fim do sistema dual, além de garantias que os investidores e a poupança da população em geral não seriam afetados. Por certo as autoridades cubanas avaliam que a os riscos associados ao fim da dualidade são muito consideráveis. Entre os riscos, entendemos que o principal reside justamente em que nível a taxa de câmbio irá se estabilizar quando ocorrer a unificação monetária dado que a taxa de câmbio dual também será abolida.

A incerteza sobre a nova taxa de câmbio traz ameaças à estabilidade dos preços, ao investidor estrangeiro e àquelas empresas muito dependentes de insumos importados. Isso está relacionado ao excesso de CUCs em mãos do setor não estatal em relação às reservas internacionais. As instituições com excesso de liquidez serão levadas a demandarem divisas forçando uma desvalorização que poderá sair do controle do Banco Central. Embora não existam dados disponíveis em relação à quantidade de

pesos conversíveis, a própria emissão de uma “terceira moeda”, a CLC, demonstra que o problema existe.

Considerações finais

A criação do CUC se mostrou uma medida criativa que alcançou com relativo sucesso seu objetivo de substituir o dólar numa economia que, no início dos anos 1990, por conta de um violento choque externo passava por um processo crescente de dolarização. Vale destacar que, a resposta *sui generis* das autoridades cubanas tornou-se ainda mais impressionante quando se leva em conta que Cuba ainda é um país com um sistema financeiro pouco desenvolvido, aquém das necessidades de sua economia planificada, o que torna qualquer plano na área monetária um desafio considerável.

As medidas adotadas aqueceram a atividade produtiva, reanimaram o comércio exterior e criaram uma nova fonte de divisas, sobretudo por meio do turismo. Isso permitiu que se evitasse a adoção de um ajuste macroeconômico recessivo com todas as consequências negativas sobre a população que tal ajuste normalmente carrega. Embora com restrições materiais visíveis, o país logrou manter a estrutura de serviços públicos, notadamente nos setores de saúde e educação. Todavia, existe uma concordância de que a manutenção do sistema não é possível por muito mais tempo, em razão das distorções econômicas e sociais advindas da dualidade, e pelas reformas gerais que a economia cubana precisa colocar em movimento para manutenção do sistema socialista numa conjuntura econômica internacional desfavorável. A unificação monetária e cambial evidentemente não resolveria todos os problemas econômicos, mas é imprescindível para o sucesso das reformas que o país implementou nos últimos anos.

Portanto, a singularidade do sistema monetário cubano já teria cumprido sua função histórica. A questão está em realizar a unificação monetária sem recriar os problemas enfrentados pelo país nos anos 1990, em particular aqueles relacionados aos movimentos especulativos contra o peso, ainda que o realinhamento cambial seja inevitável. Isso num cenário externo hostil, uma vez que persiste o bloqueio econômico norte-americano em que pese o esforço de reaproximação dos dois países.

Referências

ALEJANDRO, Pavel Vidal. Implicaciones de la circulación del peso convertible para la política monetária. **Revista del Banco Central de Cuba**. Año7, nº 4. Edición Especial, 2004.

ALEJANDRO, Pavel Vidal; Omar Everlenny Pérez,VILLANUEVA. La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016: entre gradualidad y ‘big bang’, **Centro de Estudios de la Economía Cubana**, Universidad de la Habana, 2013. Disponível em: <http://www.brookings.edu/es/research/papers/2014/01/monetary-reform-cuba-2016-radualism-big-bang-alejandro-villanueva>>. Acesso em: abril de 2015.

ALEJANDRO, Pavel Vidal. Los Salarios, los Precios, y la Dualidad Monetaria, **Espacio Laical** 2: 22-6, 2008.

Anuario Estadístico de Cuba 2016. Empleo y Salarios. **Oficina Nacional de Estadísticas y Información**. Disponível em: <<http://www.one.cu/aec2016/07%20Empleo%20y%20Salarios.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

BANCO CENTRAL DE CUBA (BCC). La Economía Cubana En El Período Especial 1990-2000, 2001. Disponível em: <<http://www.bc.gob.cu/Anteriores/Otros/economia%20cubana.pdf>>. Acesso em: 02.jul.2018.

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. **De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BRITO, Julian Araujo. “Pátria ou morte”: crise e sobrevivência do regime revolucionário cubano nos anos 90. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, n.14, p. 287-315, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://revistas.flch.usp.br/anphlac/article/view/1238>>. Acesso em: 02 jul.2018.

CEPAL. Cuba: Evolución Económica Durante 2005 y perspectivas para 2006. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. 13 set. 2006.

CEPAL. La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño em los noventa. México: CEPAL, Fondo de Cultura Económica, 2000.

CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009.

CHANG, Nancy A. “Quiñones Cuba’s Insertion in the International Economy since 1990”. CAMPBELL, Al (ed) In: **Cuban Economists on the Cuban Economy**. University Press of Florida, 2013.

CHOMSKY, Aviva. **A History of the Cuban Revolution**. 2º ed. John Wiley& Sons, Inc, 2015.

CUBA. **Ley 77 (1995) para la inversión extranjera**. Cuba Industria, 16 nov. 2015 (1995). Disponível em: <<http://www.cubaindustria.cu/index.php/comercio-externo/inversiones-extranjeras>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

DESSOTTI, Fabiana Rita. Quais as regras para o capital estrangeiro em Cuba? IN: SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos; VASCONCELOS, Joana Salém; DESSOTTI, Fabiana Rita. **Cuba no século XXI: dilemas da revolução**. São Paulo: Elefante, 140-151. 2017.

DIÉGUEZ, Andrés Zaldívar; GUZMÁN, Gretter Alfonso. La persecución financiera contra Cuba (segunda parte) 1981-2000: las presiones contra Cuba se recrudecen, **Granma**, 17 de outubro de 2014. Disponível em: <http://www.granma.cu/cuba/2014-10-17/la-persecucion-financiera-contra-cuba-segunda-parte-1981-2000-las-presiones-contra-cuba-se-recrudecen>>. Acesso em: 02 jul.2018.

FABIENKE, Rikke. Labour Markets and Income Distribution during Crisis and Reform. In: BRUNDENIUS, Claes e WEEKS, John. **Globalization and Third World Socialism: Cuba and Vietnam**. New York: Palgrave, 2001.

FERRER, Lisset Izquierdo. Se alista el Banco Central para La unificación monetária. **Granma**, 30 de setembro. Disponível em: <<http://www.granma.cu/cuba/2014-09-30/se-alista-el-banco-central-para-la-unificacion-monetaria>>. Acesso em: 02 jul.2018.

FIORI, José Luís (2013). O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (2013). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo.

GARCÍA, José Luis Rodríguez. A economia cubana: experiências e perspectivas (1989-2010). **Estudos avançados**, vol. 25 n.72, 2011.

GARCÍA, José Luis Rodríguez. Fifty Years of Revolution in the Cuban Economy: A Brief Overview. CAMPBELL, Al (ed) In: **Cuban Economists on the Cuban Economy**. University Press of Florida, 2013.

GARCÍA, José Luis Rodríguez. Presentación a la Asamblea Nacional del Poder Popular del informe sobre los resultados económicos del 2008 y los Lineamientos del Plan Económico y Social para el 2009. **Juventud Rebelde: Diario de La juventud cubana**, 2008. Disponível em: <<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2008-12-28/intervencion-de-jose-luis-rodriguez-garcia-ministro-de-economia-y-planificacion/>>. Acesso em: 02 jul.2018

GUTIÉRREZ, Marlén Sánchez. Endeudamiento externo cubano: el camino hacia la normalización. **Cuba y la Economía**, 2017. Disponível em: <https://cubayeconomia.blogspot.com/2017_01_28_archive.html>. Acesso : 02 jul.2018.

HIDALGO, Vilma; REYES Yaima Doimeadios. Dualidad Monetaria en Cuba: Causas e Implicaciones de Política Económica. **Gest. Terc. Milen.**, 6 (11), 2003. Disponível em: <http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/administracion/v06_n11/dualidad.htm>. Acesso em: 02 jul. 2018

HIDALGO, Vilma. Dualidade monetária em Cuba: A mudança que vem Entrevista. **Fundação Maurício Grabois**, 2013. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/noticia.php?id_sessao=10&id_noticia=12426> Acesso em: 02 jul.2018.

HIDALGO, Vilma. De la dolarización a la unificación monetária en Cuba, em **Revista Economía y Desarrollo**, No. 1 Vol. 143, jan-jun, 2008.

MAYBARDUK, Gary H. The Cuban Economy 15 Years Later: on firmer ground, but much still to do. **Cuba in Transition: Volume 24, Papers and Proceedings of the Twenty-Fourth Annual Meeting**, 2014. Disponível em: <http://www.ascecuba.org/publications/annual-proceedings/cuba-in-transition-volume-24/>>. Acesso em: 02 jul.2018

MARTINEZ Paulo Henrique, Cuba: um balanço do Período Especial (1992-1998). **Anais Eletrônicos do III Encontro da ANPHLAC**. São Paulo,1998.

MENESES, Yaima Puig. Anuncian nuevas medidas para el trabajo por cuenta propia en Cuba. **Cuba Debate**, 2017. Disponível em: <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/08/01/la-gaceta-oficial-de-cuba-anuncia-nuevas-medidas-para-el-trabajo-por-cuenta-propia/>>. Acesso em: 02 jul.2018.

MENESES, Yaima Puig; HERNÁNDEZ, Leticia Martínez. Emiten nuevos billetes de alta denominación, **Granma**, 2015. Disponível em: <<http://www.granma.cu/cuba/2015-01-14/emiten-nuevos-billetes-de-alta-denominacion>>. Acesso em: 02 jul.2018.

MESA-LAGO, Carmelo. ¿Termina la dualidad monetária en Cuba? **Cubaencuentro**, 2013. Disponível em: <<https://www.cubaencuentro.com/txt/cuba/articulos/termina-la-dualidad-monetaria-en-cuba-283766>>. Acesso em: 02 jul.2018.

MESA-LAGO, Carmelo. The Cuban Economy Today: Salvation or Damnation? **Institute for Cuban and Cuban-American Studies University of Miami**, 2005. Disponível em: <http://ctp.iccas.miami.edu/Research_Studies/CMesaLago2005.pdf>. Acesso em: 02 jul.2018.

MESA-LAGO, Carmelo. Growing Economic and Social Disparities in Cuba: Impact and Recommendations for Change. **Institute for Cuban and Cuban-American Studies. University of Miami**, 2002. Disponível em:<http://ctp.iccas.miami.edu/research_studies/cmesalago.pdf>. Acesso em : 02 jul.2018

MESA-LAGO, Carmelo. La Dolarizacion de la Economía Cubana. **Estudios Internacionales**, Año 27, No. 107/108, N° Especial: Cuba em El Sistema Internacional: Normalización y Reintegración (Julio-Septiembre/Octubre-Diciembre), 1994.

MOLINA, Jesús M. García. La reforma monetária en Cuba. **Serie estudios y perspectivas**, n°33, mayo, 2005.

MORRIS, Emily. Unexpected Cuba. **New Left Review**, 88 jul-aug, 2014.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; FORNER, Clarissa Nascimento. Os Estados Unidos e Cuba: Uma Agenda Intermestic. **Boletim Meridiano**, vol. 47, 2015.

PÉREZ, Silvia. Cuba en el CAME. Una integración extracontinental. **Nueva Sociedad** NRO. 68 sep-oct 1983.

PÉREZ, JR, Louis A. **Cuba: Between Reform and Revolution**. Third Edition Oxford University Press, 2006.

PÉREZ, Ladyrenee; REINALDO, Oscar Figueredo. En Cuba: Vender y Comprar Com Las Dos Monedas. **Cuba Debate**, 13 de janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2015/01/13/vender-comprar-y-ya-no-solo-en-cuc-fotos/#VSU8IPCYtfQ>>. Acesso em: 02 jul.2018.

RAMONET, Ignacio. **Fidel Castro: Biografía a Duas Vozes..** São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ROQUE, Eduardo Hernández. Agregados monetários em la economía cubana. **Banco Central de Cuba**, s.d. Disponível em: <<http://www.bc.gob.cu/Anteriores/Otros/InvestPolMon/Agregados%20Monetarios.pdf>>. Acesso em: 02 jul.2018.

SPADONI, Paolo. U.S. Financial Flows in the Cuban Economy. **Transnational Law & Contemporary Problems**, vol. 14, n. 1, 2004.

TORRE, Augusto de la; IZE, Alain. La Unificación del Tipo de Cambio: El Caso Cubano. **Cuba in Transition: Volume 24, Papers and Proceedings of the Twenty-Fourth Annual Meeting**, 2014. Disponível em: <http://www.ascecuba.org/publications/annual-proceedings/cuba-in-transition-volume-24/>>. Acesso em: 02 jul.2018.

UGARTE, Joaquín Infante. La Dualidad Monetaria y Cambiaria, 2014. Edicion on line **El economista de Cuba**. Disponível em:<<http://www.eleconomista.cubaweb.cu/2014/nro472/dualidad-monetaria.html>>. Acesso em : 02 jul.2018.

VALLEJO, Oscar U-Echevarría. The Evolution of Cuba's Macroeconomy: From the Triumph of the Revolution through the Special Period. CAMPBELL, Al (ed) In: **Cuban Economists on the Cuban Economy**. University Press of Florida, 2013.

RESENHA

Post-truth: how bullshit conquered the world *James Ball*

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p134](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6.n3.p134)

1. Professora Auxiliar Convidada na Faculdade de Economia e Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. É também Investigadora Associada no OBSERVA-RE, Universidade Autónoma de Lisboa, e no Promundo-Portugal. É doutorada e mestre em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra/Portugal
ORCID: [0000-0001-9300-7452](https://orcid.org/0000-0001-9300-7452)

Sofia José Santos¹

Recebido em: 15 de janeiro de 2018

Aprovado em: 22 de fevereiro de 2018

Se é fácil identificar a realidade da pós-verdade, mais difícil tem sido compreender o que, do ponto de vista estrutural e conjuntural, lhe dá forma e permite a sua criação e reprodução com evidente pujança, consentimento e impunidade. É este o repto que James Ball, um premiado jornalista de dados com trabalhos na área do jornalismo de investigação no *The Guardian*, na plataforma ICIJ, no *Bureau of Investigative Journalism*, entre outros, tenta dar resposta com este seu livro *Post-Truth: How bullshit conquered the world*, publicado em 2017.

Num registo jornalístico e de escrita ritmada, com inúmeros exemplos e histórias, cruzamento de dados e fontes diversificadas, James Ball propõe-se descortinar o lado processual que gera e reproduz a era da pós-verdade tentando responder à pergunta: se os políticos não se tornaram mais falsos, os media não ficaram mais propensos a mentir e o público não ficou mais estúpido ou distraído, o que explica, então, o início e a potencial perpetuação desta nova era?

O ponto de entrada do autor é a proposição de que 2016 foi um ano de profundas mudanças em termos de discurso e comunicação estratégica em contexto de combate político - eleitoral ou de rotina democrática. Se a construção de narrativas para influenciar a opinião pública sempre foi uma prática política comum e se as “notícias falsas” e as “não-verdades” têm precedentes disseminados no tempo e no espaço, a convergência destas duas dinâmicas na comunicação estratégica das campanhas para as eleições presidenciais norte-americanas e para o apoio ou oposição ao *Brexit* no Reino Unido foi inédita. O recurso às “notícias falsas” e aos retoricamente sofisticados “factos alternativos” ultrapassou a linha que limita o desviante, deixando a marginalidade que até então ocupavam, entrando na normalidade pela mão de líderes políticos de democracias maduras (e não pela de pessoas anónimas ou jornalistas duvidosos, como se podia supor), e sendo legitimado, em muitos casos, por meios de comunicação social de renome, com códigos de ética e conduta convencionados e com autoridade informativa reconhecida.

Numa tentativa de categorizar esta reformulação comunicativa do mundo político ocidental, muitos autores arriscaram cunhar esta onda disruptiva como era da “Pós-verdade”, termo que Ball subscreve. Para o autor, no centro desta era não estão as “notícias falsas”, as mentiras ou as inverdades, como é comumente entendido. Segundo Ball, este lado mais visível e episódico da era da pós-verdade é apenas um sintoma ou ponta do iceberg de algo mais profundo e preocupante. Para o autor, o ingrediente central da dinâmica e do sistema da pós-verdade é o logro, ou na muito mais expressiva expressão de língua inglesa, o “*bullshit*”.

Esta diferenciação conceptual prende-se com uma estratégia analítica que é central para a compreensão da obra e do seu argumento. Ball elenca duas razões que justificam esta escolha. A primeira tem a ver com a riqueza conceptual do termo face à realidade da pós-verdade que quer descrever. Assumindo a definição generalista de *bullshit* – sem nunca a explicitar, mas sabendo que traduz um discurso estúpido, falso ou mesmo absurdo e que é transmitido como verdade –, Ball entende tratar-se do termo que consegue de forma mais bem sucedida cobrir as diferentes nuances da realidade da pós-verdade, nomeadamente declarações falsas, meias verdades e outras mentiras ultrajantes. Com esta escolha conceptual, Ball consegue agrupar e sistematizar metodologia e resultados.

A segunda razão prende-se com a existência do conceito de *bullshit* tal como definido por Harry Frankfurt no seu livro “On Bullshit” de 2005, onde este autor explora a diferença entre mentira e *bullshit* e, por conseguinte, entre mentirosos e *bullshitters*. É com esta definição que Ball consegue completar o puzzle analítico juntando à metodologia e ao resultado o processo e a intenção. Ball é claro: para dizer uma mentira, precisamos de nos preocupar com alguma forma (e autoridade) absoluta de verdade ou de falsidade. Quem mente e quem diz a verdade está a jogar o mesmo jogo, ainda que em lados opostos. Ou seja, quem quiser apresentar ou esconder factos assume que existem factos suscetíveis de serem determinados e conhecidos. O interesse em dizer a verdade ou uma mentira pressupõe que há uma diferença reconhecida entre fazer as coisas erradas e fazer as coisas certas. Neste sentido, cada um responde aos factos, ainda que a resposta de um seja guiada pela autoridade da verdade enquanto a resposta do outro desafia essa autoridade. Porém, para Frankfurt e Ball, ainda que mais próximo de quem diz mentiras do que de quem diz verdades, o *bullshitter* ignora essa diferenciação e diz apenas e só o que funciona para conseguir o resultado que quer - é essa a sua autoridade - sem se preocupar se é verdade ou mentira. Neste sentido, o *bullshitter* é um inimigo da verdade muito maior do que o mentiroso. Ora, para os dois autores, a vida pública - que Ball cola à era da pós-verdade - é gerida essencialmente por pessoas que não se preocupam com verdade ou mentira, mas sim com a narrativa que garanta o sucesso do seu objetivo.

Os *bullshitters* são o ímpeto da existência da pós-verdade, mas não garantem por si só a sua existência. Esta é construída e alimentada por um ecossistema que voluntaria ou involuntariamente alimenta o *bullshit* e perpetua de forma confortável e impune a pós-verdade. É esse o argumento principal de James Ball: há um ecossistema emergente, cada vez mais robusto e dominante, que desvaloriza a verdade e que abala de dia

para dia a saúde das democracias. Como em todos os ecossistemas, o que fabrica a era da pós-verdade é um todo composto por elementos interdependentes organizados segundo regras, fluxos e trocas.

Ao desenhar o tabuleiro do jogo do *bullshit*, Ball começa pelos atores políticos. Perante uma espiral de descrédito que criou apatia no eleitorado e o aumento da abstenção, as classes políticas tentam assegurar o número suficiente dos seus apoiantes para garantir a vitória, apresentando, de todas as formas possíveis, o seu rival como uma ameaça aos elementos fundamentais do seu eleitorado e sugerindo que a eleição a decorrer é a derradeira possibilidade de os salvar. Do seu lado, os media, ao manterem-se obedientes ao cânone do jornalismo e do mercado liberal, seguem a notícia privilegiando as fontes institucionais e os protagonistas políticos da notícia, reproduzindo, assim, o *bullshit* que circula no combate político de hoje. Sendo notícia, essa informação irradia pelas casas, cafés, ruas e redes sociais, dando origem a uma multiplicidade de publicações, reações e novas notícias. O público, estando (na sua grande generalidade) mal-informado sobre os temas que integram o debate político atual ficam mais permeáveis às notícias falsas, reproduzindo-as amiúde de forma acrítica. Porém, para Ball, o público não é uma entidade passiva e apenas vítima da maledicência e dos erros dos outros. Segundo o autor, tal como se escolhe em quem se vota, também se escolhe o que se vê, lê, ouve e partilha. A lei da oferta e da procura robustece aqui o argumento: o público/eleitor recebe os media que pede e, portanto, que merece. Depois da identificação das partes, Ball dá coerência ao ecossistema quando identifica a economia política dos media e a psicologia dos consumidores/eleitores no atual contexto digital, vendo-os como fluxos cruciais na engrenagem. Se, por um lado, o modelo de negócio dos media está cada vez mais dependente de receitas publicitárias calculadas apenas com base nas entradas de utilizadores nas suas páginas *web* e não na sua qualidade informativa; por outro, à semelhança de outras lógicas de grupo, o ambiente das redes sociais potencia necessidades de pertença e aceitação que, por sua vez, promovem a criação de câmaras de reverberação, o que facilita a partilha de notícias anedóticas e/ou absurdas, particularmente quando estas se dirigem contra um adversário comum. Em suma, o *bullshit* revela-se lucrativo a três níveis: do ponto de vista financeiro, para os media; do ponto de vista psicológico para o consumidor/eleitor/utilizador; do ponto de vista político, para os políticos. Por tudo isso, Ball antevê que a saída desta nova era será morosa e difícil e exige uma participação ativa e em várias frentes de todos os envolvidos.

Para desenvolver o seu argumento, Ball divide o livro em quatro partes, cada uma com vários capítulos repletos de histórias reais, exemplificativas, acompanhadas de hiperligações que atestam a veracidade das diferentes narrativas e contra-narrativas, facilitando a compreensão do alcance e da rapidez dos processos em causa, assim como o carácter sistémico da era da pós-verdade.

Na primeira parte, intitulada “O poder do *bullshit*”,² Ball apresenta em cada capítulo um dos dois casos que considera simultaneamente inaugurais e exemplificativos da era da pós-verdade. No primeiro capítulo, fala da eleição de Donald Trump para 45º Presidente dos EUA e,

2. Em inglês: “The power of bullshit”.

no segundo, do referendo sobre o *Brexit* no Reino Unido, sublinhando a atualidade e premência do livro e lançando os dados para as três partes seguintes desta obra - as duas primeiras mais analítico-argumentativas e a última essencialmente prescritiva. Na linha analítico-argumentativa, a segunda parte - “Quem é que a está a espalhar?”³ identifica os atores que desempenham um papel-chave na criação e divulgação do *bullshit*, explorando as especificidades e interações de cada um deles e que alimentam a teia da pós-verdade. Para cada ator, um capítulo - e por esta ordem: “políticos”; “velhos media”; “novos media”; “falsos media”; “media sociais”; “... E você”.⁴ Na terceira parte, James Ball concentra-se na parte processual (e central) do seu argumento, explicando “Porque é que o *bullshit* funciona”,⁵ ideia que desenvolve em dois capítulos: o primeiro onde esclarece “Porque caímos nela”⁶ e “Porque é lucrativa”.⁷ Finalmente, e na linha prescritiva, a quarta parte, intitulada “Como parar o *bullshit*”,⁸ apresenta logo no primeiro capítulo - “Desmascarando os mascarados”⁹ potencialidades e limites de possíveis soluções, nomeadamente a criação de *websites* dedicados a confirmar os supostos factos que circulam nas notícias diárias (como é o conhecido *politifact*). No segundo capítulo, o autor é mais assertivo e direto, ainda que com algum toque de humor, fazendo recomendações especificamente direcionadas a três grupos: políticos/decisores políticos, media/jornalistas e leitores/eleitores.

Dirigindo-se a um público generalista, *Post-Truth: How bullshit conquered the world* descreve e problematiza de uma forma particularmente rica e acessível a complexa dinâmica do *bullshit*, especialmente evidente na comunicação política ocidental desde 2016. A inclusão direta do leitor como co-responsável pelo *bullshit* é um passo arrojado que o desafia a deixar o lugar de espectador e a envolver-se e rever-se diretamente na problemática.

Há, porém, dois aspectos argumentativo-analíticos que considero menos bem conseguidos no livro. O autor parte da ideia da ruptura, da novidade, da entrada numa nova era - a da pós-verdade - no âmbito da qual a ideia de *bullshit* é central, explicando esta novidade com argumentos fundamentalmente assentes na política económica dos media e na psicologia da era digital. Ora, a diferenciação central que Ball faz entre *bullshitter* e *mentiroso* assenta numa avaliação psicológica e de um processo de intenções que o autor não determina de que forma é suscetível de diferenciar. Ou seja, podemos compreender a ideia de *bullshit* como um termo mais abrangente que integra expressões diversas do mesmo fenómeno e como uma prática que conquistou uma dinâmica relevante na atual vida política; mas não como algo definido essencialmente por oposição à mentira. Por outro lado, os argumentos que Ball invoca para explicar o nascimento da era da pós-verdade existem desde muito antes de 2016 e, por isso, podem ajudar a explicar parte do fenómeno mas não a sua inteira complexidade ou novidade. Do mesmo modo, Ball atribui um papel inaugural ou despoletador à eleição de Trump e ao referendo ao *Brexit*, mas a verdade é que nenhum destes casos alterou fundamentalmente o que já existia, do ponto de vista da economia política dos media ou do funcionamento psicológico dos utilizadores das redes sociais. Tanto num caso como no outro podem ter acrescentado intensidade ou

3. Em inglês, “Who’s spreading it?”.

4. Em inglês: “Politicians”; “Old Media”; “New Media”; “Fake Media”; “Social Media”; “...And you”.

5. Em inglês: “Why bullshit works”

6. Em inglês, “Why we fall for it”.

7. Em inglês: “Why it’s profitable”.

8. Em inglês: “How to stop bullshit”

9. Em inglês: “Debunking the debunkers”.

escala, mas não inauguraram algo de fundamentalmente distinto. A ideia de entrar numa nova era deve implicar uma mudança estrutural e radical que Ball não explica na sua totalidade e complexidade. Nesse sentido, - e utilizando a própria lógica argumentativa de Ball - à semelhança das *fake news*, também a eleição de Trump e o *Brexit* não serão mais do que sintomas de dinâmicas políticas e sociais mais profundas que carecem de ser analisadas na sua especificidade e continuidade.

Neste sentido, acompanhar/complementar as alterações registradas na comunicação política por análises culturais, socioeconômicas e securitárias que permitam correlacionar as novas estratégias e processos comunicativos com o ambiente que espelham e que (re)produzem é um desafio que o livro acaba por deixar. A necessidade da (re)problematização do potencial emancipador e simultaneamente controlador das narrativas e da tecnologia, assim como da identidade e alcance dos (“novos”) *gatekeepers* na era digital da pós-verdade são outras duas pistas que o livro de James Ball nos deixa para investigar.

Referências

BALL, James. **Post-Truth: How bullshit conquered the world**, London, Biteback Publishing, 2017.