

O poder monetário e financeiro dos Estados: teoria, dados e observações sobre a trajetória de dominação americana

Leslie E. Armijo, Daniel C. Tirone & Hyoung-kyu Chey

1 Introdução

A ideologia da economia neoclássica torna difícil “ver” o poder estatal nos mercados financeiros, sugerindo que mercados apolíticos e descentralizados respondem à oferta e procura. Economistas neoclássicos explicam que conceitualizar o “tesouro de guerra” estrangeiro encoraja países a racionar o capital e bloquear seu fluxo, impedindo ganhos em potencial, o que é verdade.

O poder, porém, permeia os mercados financeiros. Presidentes e ministros assumem que a presença de grandes bancos, mercados e moedas lhes dão vantagens, enquanto em Estados mais fracos a autonomia monetária é valorizada frente aos Estados maiores e instituições que eles controlam, relutantes estes em diluir sua autoridade - o G7 só apelou ao G20 em 2008, buscando seu poder econômico adicional para frear a crise. A crescente multipolaridade e as ordens emergentes verão o aumento da competição estatal em diversas arenas.

Quando Estados empregam sua influência (direta, regulatória ou implícita) sobre a moeda, os mercados e as instituições, buscando seus objetivos em política externa, eles se utilizam da governança financeira (GF). A literatura a esse respeito já distinguiu conceitos, como atores individuais e coletivos, ações ofensivas e defensivas, indução, sanção, autonomia, influência e poder estrutural. Este projeto investiga os **meios e capacidades** concretos que dão aos Estados os meios para se engajar na governança financeira.

Começaremos discutindo o poder financeiro e definindo suas quatro dimensões: credor, rede, moeda e capacidades de governança. Então introduzimos um *dataset* para buscar o poder de vários Estados nestes pilares, estando a governança financeira hoje disponível para os Estados Unidos, China e um pequeno número de outras potências. Comparamos estes dados a um índice tradicional de outras formas de medir o poder estatal (incluindo capacidades econômicas e tecnológicas). Finalmente, discutiremos o futuro dos EUA como líder financeiro. Propomos um possível ciclo de vida financeiro de grandes potências. Tanto nossos dados quanto nossos conceitos sugerem um futuro com desafios que podem levar ao declínio real da liderança americana.

2 Conceitos: teorizando as capacidades da governança financeira

Quais os recursos que os Estados utilizam para executar GF, e quais seus efeitos? Nas RI, o poder tem sido descrito de duas formas: o *poder como recursos* e o *poder relacional* ou *social*. De acordo com a primeira descrição, o poder decorre de certas propriedades de um Estado (população, território, recursos, ativos militares). Esta visão é usada em alguns indicadores de poder construídos com listas de atributos materiais. A descrição do *poder relacional*, por sua vez, vê o poder como um *relacionamento*, real ou potencial, no qual o comportamento do ator A causa uma mudança no comportamento do ator B. O poder relacional só pode ser medido em retrospecto.

Este estudo adota a primeira descrição, pois buscamos facetas *ex ante* do poder financeiro e as *capacidades potenciais* que podem ser utilizadas pela GF. Afinal, os líderes podem exercer de fato seu poder de forma muito eventual, valorizando, acumulando ou empregando os quatro grande pilares do poder financeiro internacional.

Também identificamos, porém, como as quatro capacidades podem afetar o poder *como relacionamento* entre Estados. Consideramos para tal outras “facetas” do poder, como *autonomia* (a habilidade de operar independentemente), *poder estrutural* (o poder de determinar a estrutura na qual os atores operarão) e *soft power* (a habilidade de influenciar pela atração, não pela coação ou pagamento). Há também a “terceira face” do poder (sendo a segunda o *poder estrutural*), a habilidade de moldar as *preferências* de outros atores.

2.1 Capacidade de credor

Um Estado credor é um no qual suas firmas, indivíduos e governo têm um superávit corrente em relação ao resto do mundo. Um superávit contábil implica num déficit de capital¹, ou seja, de exportações e acumulação de reservas de dívida externa. Um superávit de conta corrente permite a este Estado exportar *voluntariamente*. Em geral um superávit no balanço de pagamento é necessário para tornar-se um Estado credor, com uma exceção: um Estado de moeda chave, como os EUA, pode criar crédito simplesmente imprimindo sua moeda, porém esta ação pode comprometer a confiança internacional na solidez de sua moeda.

Um Estado credor pode, controlando como, quando e *se* seu superávit flui no exterior, exercer poder estrutural na economia política global, estendendo ou retraindo as opções disponíveis a outros Estados. Dois exemplos chave são o Plano Marshall e a Belt and Road Initiative.

Um país dependente de crédito estrangeiro é suscetível a influência política de seus credores, como os países asiáticos que atualmente investem na África para garantir fluxos futuros de recursos naturais. Na América Latina, a China já se tornou um provedor de crédito maior que os EUA, e

¹ N.E.: Corrente é nossa tradução para *current account* - a renda líquida -, em oposição a *capital account* - a mudança líquida de ativos e dívidas no mesmo período, que traduzimos como capital. A soma entre a conta corrente e a conta capital são sempre zero. A conta capital é particularmente importante para lidar com investimento no exterior e empréstimos, bancos e outras formas de capital. O balanço da conta capital também inclui as mudanças nos preços de ativos mobiliários.

seus investimentos aumentaram muito seu uso do Canal do Panamá. Um Estado credor pode aumentar seu *soft power*, como na melhora constante da imagem da China nos Estados que recebem auxílio financeiro chinês.

Por fim, um Estado com menos dependência de crédito estrangeiro é mais autônomo - ou seja, reservas financeiras são uma medida defensiva contra crises e reduzem a suscetibilidade política do devedor à influência do credor.

2.2 Centralidade de mercado e poder de rede

Um segundo componente do perfil financeiro de um Estado é a posição que seus mercados ocupam em redes financeiras complexas. Um estado com poder de rede atrai indivíduos estrangeiros à condução de negócios em seus mercados. Esta atração também é exercida pelo sistema jurídico e de solução de conflitos do Estado atraente.

O mercado de um Estado central precisa ser grande, ou seja, diversificado. Além disso, se um Estado for visto como um “bom” devedor, só precisará pagar os juros, pois os credores estarão dispostos a emprestar indefinidamente. Até um mercado que não é transparente ou líquido pode ser uma capacidade importante se providenciar economia significativa em suas transações.

Esta posição central de mercados aumenta a influência externa do Estado. Os EUA podem criar sanções simplesmente publicando *blacklists* ou negando acesso a contas ou mercados americanos. Estas sanções podem ser facilmente estendidas a qualquer ator que faça negócios com o Estado sancionado.

Esta centralidade aumenta o poder estrutural dos Estados, demonstrado pela emulação de regulações americanas e britânicas em outros Estados, e aumenta o *soft power*, permitindo que sobreviva a pânico que devastariam outros mercados.

2.3 Status de moeda dominante

O poder de moeda é uma das dimensões mais estudadas por financistas internacionais. Uma moeda internacional é uma moeda que indivíduos, empresas e governos desejam ter, servindo as três funções do dinheiro (meio de troca, unidade contábil e meio de acumulação de valor) em dois níveis, exercendo, portanto, seis funções.

A desejabilidade de uma moeda aumenta o poder de um Estado como credor, com habilidade de atrasar ajustes no balanço, reduzindo suas limitações macroeconômicas. Os EUA têm aceitado déficits de conta corrente por 30 anos diante do status dominante do USD.

A emissão de uma moeda internacionalmente forte tende a aumentar o poder estrutural do Estado em questão. Por exemplo, a China tem hoje um enorme número de apólices da dívida americana, porém não pode significativamente reduzi-las sem causar uma febre de venda que reduza o valor de seu próprio capital. Isto também ilustra a terceira face do poder: quem utiliza o dólar tende a desenvolver o interesse na estabilidade do dólar e apoiar as relações próximas com o Estado que o emite.

2.4 Capacidades de governança

Os países que eram poderosos quando o IMF e o Banco Mundial foram criados continuam com grandes vantagens, mesmo após o desaparecimento das causas de poder contemporâneas. Além das organizações formais e multilaterais, as organizações “informais” (como o G7 e o G20) dão corpo à governança global. Assim, os organizadores destes fóruns mantêm poder, ainda que sub-governamental; atores de Estados dominantes têm papéis e poder desproporcionais a seus meios materiais, e em tempos de crise as potências exercem poder sobre não apenas os Estados menores, mas sobre os processos e atores financeiros.

Na governança internacional, portanto, a principal forma de poder é a estrutural. Há também *soft power* exercido, na promoção de certas ideias financeiras e monetárias, como nas contribuições do IMF e do Banco Mundial ao “consenso de Washington” sobre reforma econômica.

3 Medidas: o GMFPS e conclusões iniciais

A sessão anterior identificou quatro dimensões do perfil financeiro de um Estado. Esta sessão os quantifica ao longo do tempo seguindo nosso *dataset*, o GMFPS. A maioria dos dados financeiros internacionais publicamente disponíveis não foram analisados com a GF em mente.

Uma crítica importante da análise de poder é que o poder é *multidimensional e específico*, ou seja, deve-se analisá-lo no contexto dos recursos relevantes a cada disputa. Nesse sentido, não ousamos criar um índice “único” de poder financeiro estatal, diante da relevância diversa de cada indicador. Seguimos, pois, na busca por *tendências* de aumento, diminuição ou manutenção de indicadores de cada país e agregado de países.

3.1 Capacidades materiais gerais

O primeiro índice desenvolvido é o de capacidades materiais diretas (CMD). Este índice construi uma média entre ações na economia mundial, orçamento militar, população, tecnologia industrial e comércio. Os padrões de *hard power* analisados são *necessários, mas insuficientes* para o exercício de influência internacional.

País	CMD/1995	CMD/2013
EUA	20.8	18.4
China	6.0	14.4
G6	31.8	17.9
G14 ²	7.0	10.1
G20	74.8	71.7

Algumas tendências são claras. O MCI destes dezenove países representa com constância 3/4 do mundo, o que implica que a multipolaridade não é uma redistribuição total, mas entre um

²N.E.: “G14” é nosso nome para os países do G20, excluídos os “grandes” do G6 ali presentes.

pequeno grupo de poderes regionais e globais. A posição americana é relativamente estável, e parte do declínio americano reflete a dificuldade em “medir tecnologia”, aqui medido como a porção de um país da indústria global e novas patentes registradas por cidadãos.

A porção chinesa cresceu dramaticamente e a porção do G6 diminuiu muito, enquanto o G14 cresceu quatro pontos. Nenhuma das dimensões tradicionais do GMFPS revela uma mudança inter-países tão pronunciada, embora as direções de fato sigam as tendências de *hard power*. Concluimos, pois, que a capacidade estatal financeira reflete mudanças na ordem de capacidades tradicionais de *hard power*, mas com um atraso pronunciado.

3.2 Países credores

Economistas neoclássicos aconselham os países a buscar comércio balanceado, e a considerar déficits externos e superávits problemáticos. O foco em “desequilíbrios globais” implica que tanto credores quanto devedores crônicos têm balanços igualmente problemáticos; no entanto, é comum a preferência pelo superávit, que permite continuar, por exemplo, importações cruciais em períodos de crise. Assim, consideraremos o *status* de credor como uma capacidade.

Para calcular o potencial status de credor, utilizamos a fração da reserva internacional (*foreign exchange share*), a porção que um país ocupa do total global de reservas oficiais, excluindo ouro, e a fração de investimento internacional (*international investment share*), calculando a capacidade de crédito (CC) como a média entre a FXS e a IIS.

Cabe observar que, em 1995, o Japão tinha 42 por cento do superávit de balanço do mundo, mesmo após o acordo da década de 1980 que buscou reduzir o valor do dólar, tornando as exportações japonesas menos competitivas em relação às americanas. Em 2013, sua fração de conta corrente (*current account share*, calculado como a fração do superávit de balanço global que um Estado tem) havia diminuído para apenas 2%, enquanto a Alemanha aumentou para 17%. Economias poderosas diluíram seu superávit no longo prazo, com redução de ativos líquidos - nenhum dos grandes credores do mundo foi um país de superávit nos anos recentes.

País	CC/1995	CC/2013
EUA	2.7	0.6
G6	39.4	27.5
Japão	30.3	16.8
Alemanha	4.8	9.6
R. Unido	1.5	0.4
China	2.7	16.3
G14	5.8	8.7
G20	53.8	58.0

As potências emergentes agiram de forma diferente. A China alocou a maior parte de seu superávit em ativos líquidos, especialmente na reserva internacional, ao invés dos ativos de investimento

internacional - mais rentáveis, mas menos flexíveis. Isto reflete crises recentes nas quais seus bancos centrais queimaram grande parte de suas reservas defendendo a moeda nacional. Após 2013, porém, a China começou a converter seu superávit nacional em riqueza e influência globais, especialmente no Leste e no Sul. Com seu crescente status de credor, é possível que a próxima grande crise de países emergentes comece com a inadimplência em bancos estatais chineses.

É também interessante a relação entre a capacidade de crédito e a porcentagem do PIB global de cada Estado, o que pode indicar a possibilidade de “brigar acima de seu peso” em conselhos de governança financeira global. Nesse sentido, se destacam Singapura - cujo status de credor excedeu o tamanho de sua economia em quase nove vezes -, a Arábia Saudita, Suíça e Noruega. Notam-se o convite de Singapura ao Fórum de Estabilidade Financeira, e a Arábia Saudita como o único membro árabe do G20.

3.3 Gerentes de rede

Há três razões para o sucesso de Estados no desenvolvimento de capacidades de rede, que podem diferir a qualquer momento: (i) a percepção de seus mercados domésticos como competentes e convenientes; (ii) a estabilidade política e econômica; e (iii) a tendência de manter fundos nos mercados de países que tendem a se tornarem centrais, por conveniência.

Calculamos capacidades de rede (CR) por dois indicadores: o PFD, peso financeiro doméstico (*home financial weight*), ou seja, o tamanho do setor financeiro doméstico, em dólares, como fração do total global; e a FTI, fração de transações internacionais (*international transactions share*), a fração global de todas as transações financeiras internacionais que entram e saem do Estado em questão.

País	CR/1995	CR/2013
EUA	23.1	24.7
G6	48.6	35.2
Japão	21.0	10.8
Alemanha	8.0	5.9
R. Unido	8.1	9.8
China	0.9	5.8
G14	3.1	4.7
G20	77.4	77.8

Vê-se que a distribuição global de capacidades de credor e de rede é muito diferente. Nem os EUA nem o Reino Unido são credores hoje, não têm superávit de conta corrente, tem uma fração modesta da reserva internacional, e agora estrangeiros têm a maioria de seus ativos financeiros domésticos. Sua capacidade de influenciar outros Estados com empréstimos baratos é muito limitada - ainda que muitos bancos centrais aceitem acumular USD e GBP como seguro contra a próxima crise.

Quanto às capacidades de rede, em 2013 os EUA tinham um quarto da global, e o Reino Unido acumulava um décimo, tendo ambos aumentado desde 1995. Estas capacidades refletem a crença nas normas e regulamentos financeiros internos destes países, bem como em seu caráter “seguro” durante crises, uma reputação que eles tentaram manter. Houve mesmo grandes fluxos de capital aos EUA durante a crise de 2008 - ainda que esta crise tenha *começado lá*.

A fração do restante do G7 diminuiu muito, de 41 a 25 por cento; e a China subiu de 1% para 5%, refletindo a *necessidade de fazer negócios com a China*. No G20, o status de credor se manteve estável, com redistribuição de 9 pontos em favor das economias emergentes, especialmente o BRICS; os dados revelam a persistência do poder de rede entre as potências financeiras tradicionais, marcada por uma ascensão aguda da China.

3.4 Países de moeda dominante

O GMFPS tem dois indicadores de força de moeda: a fração de toda a reserva internacional oficial e sua importância em ativos corporativos negociados globalmente. É de se esperar certa contradição entre esses indicadores: bancos centrais têm uma obrigação fiduciária de investir conservadoramente, além de evitar qualquer ação que poderia sabotar a própria moeda; enquanto investidores privados têm incentivos claros para sair rápido em caso de medo sobre o valor de alguma moeda. Utilizamos o peso de 0.6 para a importância de uma moeda em reservas oficiais e 0.4 para sua fração em denominar ativos mobiliários internacionais, refletindo a ideia de que ações de bancos centrais são politicamente mais importantes.

País	MD/1995	MD/2013
EUA	62.9	59.7
G6	31.2	32.5
Japão	10.3	3.8
Alemanha	17.0	22.4
R. Unido	1.8	2.5
G7	94.1	92.2
G12 ³	0.0	1.1

As moedas do G7 possuem uma fração absolutamente dominante da capacidade de moeda - quase 99% da reserva internacional e 85% de ativos da dívida internacional. No entanto, a fração de empréstimos negociais em esterlina é minúscula, e o Brexit diminuiu tanto a capacidade de rede quanto a de moeda do Reino Unido. É possível que a ascensão do populismo e da direita nacionalista sejam uma ameaça tanto para a moeda nacional quanto para o mercado comum europeu.

Até 2013 nenhum mercado emergente havia feito qualquer diferença na demanda global por moedas. A China tem sido acompanhada de perto, porém, inclusive pelo IMF, que anunciou que a

³G20, excluídos o G7 e a China.

partir de 2016 coletaria dados no renmimbi (RMB)⁴ para incluí-lo no conjunto de moeda de sua quasi-moeda, o SDR, inicialmente alocando a ele um peso de 10.9%. Em 2017 o RMB era 1.2% da reserva total.

3.5 Clubes e instituições de governança, e os países que as dominam

Há diversas instituições de governança financeira no mundo, especialmente o IMF e o WB. Embora sua influência se limite a seus devedores em crise, exercitam enorme poder ideológico sobre a visão internacional sobre gerenciamento de crise, política macroeconômica e desenvolvimento econômico. O G7 é o grupo informal mais importante para discussão de coordenação econômica, mas desde a crise de 2008 e o papel americano em seu desenvolvimento o G20 se tornou também essencial nessas discussões. Há também muitas instituições regionais (ADB, AIIB, BCBS, IOSCO, FSB); buscamos construir um índice sucinto, global e razoavelmente acurado em sua indicação de poder de governança monetária e financeira, baseado em membresia em organizações globais e em seu poder nelas exercido.

País	GV/1995	GV/2013
EUA	17.2	14.5
G6	47.5	37.2
China	1.9	4.1
G14	6.5	12.5
G20	77.6	77.0

Este indicador subestima o poder financeiro estrutural exercido pelos EUA, com seu poder *de facto* de veto em *Bretton Woods* e o Consenso de Washington. No entanto, as tendências ao longo do tempo tendem a ser confiáveis. A tabela revela uma redistribuição modesta de poder para fora dos EUA e do G6, com frações de potências emergentes e do Japão crescendo consistentemente, e a mudança de poder de planejamento e gerenciamento de crise para o G20 é um fator especialmente relevante.

4 Um aplicação ilustrativa: o futuro da hegemonia financeira americana

Quais são, então, as implicações de nossos indicadores? Nossas conclusões preliminares encontram quatro caminhos: (i) a comparação de capacidades de poder tradicional com especificamente financeiras; (ii) a possibilidade de um ciclo de vida financeiro de grandes potências; (iii) a natureza da mudança nos mercados financeiros; e (iv) a questão da solidez e permanência do poder americano como líder global financeiro e monetário.

⁴O código de moeda do renmimbi é CNY, mas na China por vezes se utiliza o RMB. A unidade básica do renmimbi é o Yuan.

4.1 Capacidades financeiras diversas e o equilíbrio de poder interestatal

Como as mudanças em nossos quatro pilares se comparam ao longo do tempo? A seguinte tabela compara os quatro pilares de poder financeiro em seus valores em 1995 e 2013.

País	Material	Crédito	Rede	Moeda	Governança
EUA	20.8 - 18.4	02.7 - 00.6	23.1 - 24.7	62.9 - 59.7	17.2 - 14.5
G6	31.8 - 17.9	39.4 - 27.5	48.6 - 35.2	31.2 - 32.5	47.5 - 37.2
China	06.9 - 14.4	02.7 - 16.3	00.9 - 05.8	00.0 - 00.0	01.9 - 04.1
G14	07.0 - 10.1	05.8 - 08.7	03.1 - 04.7	00.0 - 01.1	06.5 - 12.5
G20	74.8 - 71.7	53.8 - 58.0	77.4 - 74.8	94.1 - 93.3	77.6 - 77.0

A redistribuição das capacidades materiais diretas (CMD) sugerem que os EUA são uma potência em declínio, mas politicamente cooperativos com a Europa Ocidental e uma China em ascensão, o que sugere um futuro algo tripolar. Os grandes países ao redor da China (Japão, Rússia, Índia, Austrália) têm selecionado seus parceiros com base numa mistura estranha de inclinações naturais e pragmatismo, como se prevê diante da redistribuição das capacidades de *hard power*.

Os outros quatro componentes, porém, sugerem que capacidades diferentes evoluem independentemente. Os EUA mantiveram seu mesmo quinto da CMD global, mas perderam quase todo seu pequeno poder de crédito. Suas capacidades de rede e de moeda permaneceram imensas. O G6 manteve sua capacidade de moeda, mas declinou em todos os outros indicadores. A China teve uma ascensão notável em todos os indicadores exceto em sua moeda; e os países do BRICS e demais emergentes do G20 viram também aumentos da CMD, poder de crédito, rede e governança. No entanto, a redistribuição do poder de moeda é ainda muito pequena.

4.2 Um ciclo de vida financeiro para grandes Estados?

Seria possível analisar um período histórico maior e buscar padrões voluntarísticos no ciclo de vida de grandes potências: o desenvolvimento de uma capacidade inicial de crédito, e o desenvolvimento das outras capacidades que reduz a capacidade inicial de crédito, e a base de ascensão.

Muitas potências históricas emergiram de sua capacidade de crédito. A Grã-Bretanha substituiu os Países Baixos como credor mundial no fim do Século XVIII; até o fim do Século XIX, foi líder em todas as quatro capacidades financeiras, a esterlina sendo o centro do padrão ouro emulado nas Américas e pela Europa. A expansão de sua rede financeira e poder de moeda, porém, erodiram sua capacidade de crédito, sendo substituída pelos EUA na primeira metade do Século XX. O Reino Unido conseguiu manter certa força na esterlina no período entre-guerras buscando reestabelecer a paridade de ouro pré-guerra. Após as extensas operações americanas de crédito aos Aliados durante a Segunda Guerra Mundial, a Grã-Bretanha só manteve certa relevância financeira buscando valorizar as necessidades do setor financeiro londrino em sua política interna e externa, e por sua proximidade a *Bretton Woods* e ao novo líder mundial.

Os EUA seguiram um caminho similar. No início da Guerra Fria suas capacidades materiais não tinham igual, também com enormes superávits de comércio e conta corrente, acumulando um enorme conjunto de ativos financeiros estrangeiros. Conforme suas outras capacidades se expandiram, a de crédito diminuiu, e em 1971 e anos seguintes os *Nixon shocks* impuseram um enorme custo ao sistema financeiro global ao unilateralmente revogar sua obrigação de trocar dólares por ouro. Seu superávit de conta corrente desapareceu em 1981; sua reserva positiva de ativos estrangeiros, em 1991. Em 1995 a pequena capacidade de crédito dos EUA dependia do desejo de bancos estrangeiros de possuírem dólares, não necessariamente para gastá-los em produtos americanos. Hoje seu enorme peso financeiro em redes e governança permanece; no entanto, prevemos que estas capacidades também serão desafiadas.

A China, diferente da escolha do Japão nos anos 1970, parece estar permitindo que sua moeda se internacionalize e que seu poder de crédito se converta em outras capacidades (ex. a enorme *Belt and Road Initiative*). Suas elites, porém, ainda temem que o fluxo estrangeiro e o comércio exterior enfraqueçam sua capacidade de controle político doméstico.

4.3 Observações sobre a natureza da mudança nas finanças internacionais

Mercados são estruturas sociais. Podem manter estabilidade por longos períodos, mas a percepção e ideias do coletivo são importantes na construção e manutenção do valor nesses mercados. “Reputação” é tudo - e estes mercados podem mudar gradualmente ou em resposta a uma crise aguda. Crises econômicas muitas vezes envolvem mudanças súbitas de crenças e ideias - e a popularidade de uma moeda para manter reservas e fazer negócios depende de qualidades muito efêmeras e socialmente determinadas.

Não devemos inferir permanência futura da estabilidade passada. Os mercados evoluíram para um caráter extremamente interligado - de forma que a os ativos de um ator são dívidas de outro. Assim, a falha de um ator “médio” (como os *Lehman Brothers* em setembro de 2008) podem contagiar muitos mercados e levar a uma crise de grande porte. A baixa probabilidade de outra crise nesses moldes depende da vontade de governos importantes de cooperar para evitá-la - e a vontade do G20 era muito maior em agir contra a Crise de 2008 do que é hoje em implementar mudanças para garantir a estabilidade do *status quo*.

4.4 O futuro da atual hegemonia financeira

Muitos concluem que a dominação financeira e econômica dos EUA está como antes, ou até mais forte - o grande poder no centro dessa dominação é o dólar americano e o poder estrutural. Oatley (2015) afirma que as regras normais da interação financeira internacional não se aplicam aos EUA, por serem um país de moeda dominante - enquanto a grande dívida externa é normalmente uma vulnerabilidade, ela revela e amplifica seu poder. Neomarxistas concordam que é difícil ameaçar a hegemonia financeira americana.

Nós discordamos. Subramanian (2011), Kirshner (2014) e Layne concluem que o declínio americano e a ascensão chinesa são inevitáveis. Se analisarmos um único pilar, ele provavelmente

indicará a continuidade do poder americano, mas se desagregarmos poder financeiro e monetário algumas dimensões financeiras revelam um declínio claro.

Os EUA não têm sido cuidadosos com seu caráter, empregando sanções financeiras de forma ampla - como à aplicada à China por comprar aeronaves militares russas. A Rússia afirmou que esta medida descreditava o sistema do dólar; e até mesmo aliados que são prejudicados por essas medidas (como a Alemanha, a França e a Índia) são levados a buscar redes alternativas, diminuindo a centralidade americana futura.

Além disso, afirmar que os EUA podem manter seu déficit indefinidamente é falaciosa - os EUA não são imunes a *bank runs* e outros fenômenos psicológicos que levam a crises financeiras. Assim como a Grã-Bretanha negou o papel de liderança financeira e monetária no período entre guerras, os EUA têm sido distantes de instituições, o que poderá sabotar suas capacidades de rede e de governança. Esta tendência é acompanhada do desejo chinês de expandir sua influência e poder estrutural na governança global, incluindo com o uso de seu crescente poder de crédito.

5 Conclusões: capacidades estatais e os meios financeiros do Estado

Em primeiro lugar, apresentamos a capacidade de governança financeira como não um único potencial, mas um conjunto de capacidades financeiras. Segundo, que estas capacidades se movem independentemente e são tidas por países e conjuntos diferentes, cruzando linhas regionais, políticas e de blocos de defesa e finanças. Terceiro, teorizamos as bases destas conclusões, observando que a hegemonia não é eterna.

Especulamos sobre a possibilidade de um ciclo de vida financeiro, que se desenvolve de forma voluntarística, e que nos lembra da natureza súbita de mudanças sistêmicas; por fim, concluímos que o uso imprudente da governança financeira pode causar malefícios, prejudicando não apenas os EUA, mas aliados de longa data - que podem então delicadamente reduzir sua vulnerabilidade futura às ações americanas, diversificando suas opções e conexões nas finanças internacionais.

Momentos Pós-Americanos na Governança Financeira Global Contemporânea

Ilene Grabel

1 Introdução

A conjuntura atual traz consigo uma incoerência destrutiva. Porém, neste período de transição encontramos também momentos produtivos e transformadores; criando espaços novos e alternativos nos quais um mundo liberal é rearticulado numa organização sem *ordem*. A incoerência está permitindo a experimentação e inovação sem o peso de um grande *ismo* sobre os tomadores de decisão. A abdicação do papel americano de coordenação e disciplina, como exercido no pós-guerra, está criando oportunidades para outras formas de integração econômica.

A ordem econômica americana do pós-guerra incluiu ideias liberais em seu centro, uma ordem financeira unipolar global com consenso keynesiano. Suas ambições se originaram do fato de que, durante a guerra, o nacionalismo econômico provou ser perigoso, de forma que o multilateralismo e cooperação internacionais seriam necessários à manutenção da paz e restauração econômica. Este multilateralismo era permissivo e protegia também o dissenso em questões de política interna.

A segunda ordem econômica americana substituiu o caráter keynesiano dos anos 50 e 60, reificou mercados, diminuiu o papel do Estado e instaurou um multilateralismo *restritivo* que promovia a convergência aos valores econômicos americanos. A ordem limitou a autonomia nacional e reforçou a unipolaridade americana

amplificando o papel e poder das BWIs¹. Esta ordem promoveu a supremacia do modelo financeiro americano ultraliberal como o ideal global.

Uma série de crises expuseram as contradições internas deste modelo. As crises dos anos 1990 e a crise global de 2008 ameaçaram as estruturas centrais do modelo econômico predominante e da arquitetura da governança financeira global. Ela gerou efeitos contraditórios, ferindo o regime financeiro americano ao mesmo tempo em que reforçava o papel central dos EUA.

Estamos hoje num período de transição em que não há consenso sobre uma ordem financeira ou um “ismo” que guie a formação de políticas. Um conjunto amplo de atores e instituições capitalistas cleptocráticas, capitalistas de estado, multilateralistas social-democráticas, nacionalistas neoliberais, neonacionalistas e populistas entraram no debate sobre governança financeira global. Algumas de suas iniciativas são encorajantes, outras não. Algumas ameaçam acordos antigos, outras imitam práticas de grandes atores e instituições. Outras, ainda, estabelecem redes alternativas fora do controle das instituições estabelecidas.

Treinados como somos para valorizar a certeza analítica, buscando um novo “ismo” no qual agrupar uma multidão de tendências de dis-

¹Bretton Woods Institutions, como o FMI e o Banco Mundial.

senso, não somos bem sucedidos. Há aí também a visão da continuidade - a ideia de que, na ausência do novo, nada importante mudou. Continuistas afirmam que ainda estamos presos na coerente (e coerentemente nociva) ordem neoliberal. Isto requer a prova recorrente do poder americano, e não há dúvida que os EUA têm vantagens antigas poderosas e que o dólar ainda importa - e, ainda assim, o mundo, já muito antes da crise do Covid 2019, tinha pouquíssimo em comum com o mundo da segunda ordem americana.

O atual estado de coisas é incoerente, no sentido de haver **dissenso nas ideias e inconsistência nas políticas**, particularmente na governança econômica internacional - fragmentária, conflituosa, experimental e desigual, ao mesmo tempo em que vemos a continuidade de práticas antigas. A nostalgia vem da percepção de que a Primeira Ordem era muito melhor do que o lugar onde hoje nos encontramos; já a segunda é muito menos amada, dada a destruição advinda da convergência forçosa neoliberal.

Em outro período de transição, Gramsci falou dos “sintomas mórbidos” aparentes conforme o “velho morria, e o novo não podia nascer”. Nossa morbidez atual inclui a rejeição da *expertise*, especialmente econômica, que ela própria tem certa responsabilidade por nossa crise atual.

Alguns riscos da incoerência são particularmente perigosos: dívidas crescentes familiares, corporativas e públicas, com a fragilidade financeira que as acompanha; o ataque às tradições e instituições do pós-guerra; e uma guerra comercial entre os EUA e a China que os levaram a um conflito de moeda que não buscavam. A *Federal Reserve*, o “banco central do mundo”, enfrenta ressentimento populista apoiado pelo executivo americano, conforme as políticas internacionais se voltam para dentro. O movimento anti-liberal tem suas raízes em danos reais cau-

sados pela Segunda Ordem, mas também baseia autoritarismos e iliberalismos. A desglobalização sabotou diversos objetivos de cooperação regional e internacional, especialmente na provisão de serviços públicos e proteção de bens comuns - como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU e a luta contra as crises da Covid-19.

A incoerência pode ser, também, produtiva e transformadora. Hirschman acentua o papel vital da experimentação, pragmatismo, solução de problemas frente a desafios imprevistos ou subestimados, a centralidade de aprender fazendo e aprender de outros, e as virtudes da “bagunça” em relação à coerência e parcimônia real ou percebida. Este “*mindset* de Hirschmann” informa nossas conclusões.

A incoerência produtiva toma várias faces: a criação e ampliação de espaços alternativos nos quais os valores, práticas, ferramentas e objetivos associados com o liberalismo podem ser rearticulados; “vazamentos” de um ambiente tóxico de políticas globais e nacionais que seria ele próprio mais nocivo sem eles. Atores ágeis, pragmáticos, elásticos, conectados e autônomos são os em melhor posição para crescer neste ambiente. A China é exemplar. As instituições de *Bretton Woods*, reinventadas, estão também criando estratégias que desafiam a estagnação teórica.

O objetivo aqui não é ignorar o negativo, mas se afastar do que Hirschmann chamava de “futurismo”: a tendência de pronunciar a inadequação de experimentos sociais novos. Esta narrativa sabota iniciativas que poderiam sem ela florescer. A queda do sistema americano está criando estas oportunidades; um mundo sem roteiro permite que atores, para bem ou mal, criem papéis novos.

Nos focaremos apenas na governança financeira global, que é especialmente relevante na discus-

são dos liberalismos da primeira e segunda ordens liberais. A ordem nascente não é o liberalismo keynesiano, mas poderá mesmo assim atingir alguns de seus objetivos.

Também não creiamos que as duas Ordens eram coerentes ou unificadas entre si. A ordem é criada *ex post*, em vigarices analíticas; lembremos também que a ascensão de ambas as ordens (*embedded liberalism* e *neoliberalism*) teve contestações, contradições e exclusões que nunca foram resolvidas. Estes regimes evoluíram por longos períodos, convivendo com muitos outros “ismos” na arena global heterogênea. Coerência pode estar presente em vários graus, e as ordens americanas só eram coerentes em relação ao mundo atual; junto à pergunta “há um projeto coerente?” devemos nos perguntar “há, na prática, qualquer regime coerente?”

2 As crises do neoliberalismo e o início do fim da segunda ordem americana

As crises dos anos 1990 tiveram efeitos contraditórios sobre a ordem neoliberal vigente, em especial a crise do leste asiático, que iniciou as mudanças teóricas, políticas e institucionais que se aprofundaram durante a crise de 2008. Um efeito crítico foi a abertura de espaço para rearticulação de pilares centrais do liberalismo keynesiano.

Por um lado, a crise solidificou o neoliberalismo, conforme os SBAs da crise desmontaram atributos chave do modelo desenvolvimentista de Estado. Por outro lado, se desenvolveram rachaduras no consenso neoliberal - antes da crise, o IMF defendia a liberalização do fluxo de capital, e durante a mesma alguns países se esforçaram para manter controle de capitais com sucesso notável. Nesse sentido a crise iniciou uma rea-

valiação do “consenso” da liberalização do fluxo de capitais, o que foi custoso ao IMF conforme a resposta buscou formas de escapar da órbita do IMF por programas autônomos, além da condenação de sua performance institucional, que sabotou sua legitimidade e reduziu os recursos a sua disposição.

Essas crises levaram, também, à substituição parcial das BWIs por entidades como a tentativa do Fundo Monetário Asiático - que, ainda que tenha falhado em se realizar, teve efeitos poderosos na região e no Sul global. Defendemos, inclusive, que a raiz da arquitetura financeira global pluripolar está na crise asiática da década de 1990.

As tendências apontadas - o eclipse do sistema neoliberal americano, a ressurreição do controle de capitais, o esvaziamento das BWIs e as tendências de desglobalização e novos multilateralismos e bilateralismos conectados - tendem a se contradizer e competir. Ainda assim, sua natureza incoerente pode apoiar os pilares financeiros de novos liberalismos sociais, assim como de novos “ismos” menos desejáveis. A crise do Covid-19, também, revelou os potenciais produtivos e destrutivos da “ordem” da incoerência.

3 O eclipse da ordem americana e a ascensão de modelos financeiros híbridos

A crise global manchou eternamente as afirmações de superioridade do modelo financeiro americano liberalizado e líquido. Sua hegemonia foi ameaçada pela grande divergência da performance americana e europeia na crise de 2008, além de muitos recuos dos EUA em governança financeira. Muitas economias emergentes, com rápido crescimento, inflação e apreciação de moeda tinham sistemas financeiros híbridos; estes

sistemas combinavam abertura e forte regulação, incluindo controle de capitais.

Estas economias exploraram a crise para buscar alternativas à ordem americana. A China tomou passos para internacionalizar o RMB; desde 2015 tem desenvolvido um sistema de pagamento internacional como alternativa à SWIFT, o sistema ocidental dominante de comunicação financeira. Paradoxalmente, algumas das ações chinesas reforçaram a importância do dólar, que superou a maioria das previsões de sua importância desde a crise. Mas isso é de se esperar, diante das vantagens antigas com as quais o dólar e as instituições americanas podem contar, assim como a grande cautela da estratégia política chinesa.

A China em geral tomou um caminho altamente experimental, incoerente e quase keynesiano nas finanças. O governo introduz novos mecanismos de controle conforme se liberaliza; diferente do comprometimento ideológico americano ao liberalismo, as iniciativas chinesas podem ser vistas como pragmáticas, temporárias, inovadoras e inconsistentes entre si. Além disso, a crise em Hong Kong e as tentativas de esconder o contágio no início da crise do Covid-19 sabotaram a confiança internacional no Estado chinês.

A *Belt and Road Initiative* reflete, por um lado, um liberalismo desenvolvimentista da Primeira Ordem e, por outro, a *Realpolitik* - a busca por estabilidade, crescimento, emprego e defesa da autonomia, acompanhada do controle de recursos naturais e supressão da dissidência numa visão de globalização que coloca a China no centro.

Os EUA se afastam do centro, também, por suas próprias ações. O nacionalismo errático de Trump, a recusa de Obama em se juntar ao AIIB (*Asian Infrastructure Investment Bank*) como membro fundador em 2015, e a resposta caótica,

falha e interna ao lidar com a crise da Covid-19 mostram um afastamento do papel de liderança que foi anteriormente atribuído ao país.

Há muitos debates em curso buscando reduzir a dependência do dólar, empurrados também pelo abuso trumpista de sanções econômicas que atingiam adversários e aliados de longa data. O anterior governador do Banco da Inglaterra, M. Carney, propôs ajustes amplos buscando reduzir a importância do dólar e a construção de um sistema multimooeda no IMF.

Essa “hegemonia fraturada” criou espaços para uma pluricultura financeira consistente com o liberalismo social. O modelo chinês é a alternativa mais notável, mas devemos manter em vista os outros experimentos, pois, mesmo no caso chinês, o termo “modelo” sugere uma ordem e consistência que só está disponível em retrospecto.

4 Bancos centrais, controle de capitais e o esvaziamento de *Bretton Woods*

Os bancos centrais lançaram mão de uma ampla gama de ferramentas para estabilizar mercados, apoiar empresas e injetar liquidez no sistema financeiro. As “políticas econômicas não-convencionais” se tornaram a norma em bancos centrais de economias avançadas, num ambiente deflacionário onde a redução do risco e a estabilidade eram chave. Se tornou mais aceitável manipular o valor da moeda para proteger exportações e empregos. O “novo normal” passou por políticas monetárias não convencionais, baixíssimas taxas de juros, conflito interbancário remanescente dos anos 1930 e crises contagiosas. Populistas chegaram a atacar a credibilidade dos bancos centrais nesse contexto.

As políticas adotadas tornaram os bancos cen-

trais o credor de último recurso aos setores financeiro e real. Compraram quantias ilimitadas de títulos públicos; criaram liquidez temporária; apoiaram as necessidades de crédito de empresas de todos os tamanhos e recompraram mercados, numa atuação remanescente do banco central keynesiano.

Há de se ressaltar também o foco “verde” de algumas dessas novas políticas. Há um foco real em buscar uma economia de baixo carbono, inclusive em debates no IMF. Bancos centrais também começaram recentemente a discutir racismo, desigualdade e especularam sobre usar suas ferramentas para responder a estas iniquidades.

Os controles de capital são característicos da primeira ordem americana - caíram em desfavor a partir da década de 1980. Conforme a crise global se desenvolveu, foram rapidamente re-legitimizados.

Economias como o Brasil, China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Tailândia e Uruguai se utilizaram do controle de capitais para mitigar o efeito negativo de grandes injeções de capital. Outros, como a Ucrânia, Islândia, Indonésia, Grécia, Chipre e Argentina se utilizaram dele para mitigar o efeito (induzido por crises) da fuga de capitais. A economia seguiu a conclusão do IMF: que o controle de capitais era uma ferramenta legítima do tomador de decisão.

A duração do controle é algo ameaçada pela emergência de governos iliberais e pela resistência de economistas neoliberais; mas é provável que vejamos um retorno dos controles em “tempos normais” como medidas profiláticas.

Seu renascimento remete às ideias originais de Keynes e Dexter White; providencia, também, autonomia às economias emergentes, que podem lidar melhor com efeitos de depreciação de moeda, fuga de capitais, crise financeira e deslo-

camento financeiro e social diante da pandemia. São, portanto, um elemento importante do *Global Green New Deal* em conjunto com os SDGs da ONU.

A administração Trump foi profundamente hostil a instituições multilaterais e buscou enfraquecê-las, conforme demonstrou claramente seu desconforto com o crescimento chinês. Isso se expressou em discursos, no veto da palavra “multilateralismo” na declaração conjunta do G7 em 2019, da falta do presidente do Banco Mundial ao Fórum Econômico Mundial em 2020, no bloqueio de uma iniciativa do IMF de redistribuir SDGs, e na interrupção de fundos à OMS durante a crise do Covid-19 por sua aproximação com a China.

A nova tendência de gerenciamento financeiro prudente é necessária, porém insuficiente à reconstrução de estratégias da primeira ordem. A hostilidade americana frente às BWIs, em parte para atingir a China, tenderá a falhar; mas incentivará aliados e adversários a buscar alternativas e boicotar a influência americana sobre os fluxos financeiros. Por fim, o *timing* de Trump não poderia ter sido pior - mostrando hostilidade num momento no qual ao menos algumas das economias emergentes têm força para resistir às ameaças de Washington.

5 Um cenário institucional heterogêneo

Reservas acumuladas durante a crise asiática permitiram inovações na arquitetura institucional financeira. Instituições antigas aumentaram seu escopo e atuação; novas foram criadas, acordos de cooperação foram assinados; algumas seguem as BWIs, enquanto outras atuam em modelos inteiramente diferentes. Diferente de sua oposição ao Fundo Monetário Asiático, o IMF tem encorajado novas conexões entre novas ins-

tuições, num mundo onde a auto-preservação institucional se torna mais difícil e os recursos do IMF são reconhecidos como inadequados.

Os novos acordos não ameaçam substituir as BWIs, nem pretendem fazê-lo; devemos, no lugar da substituição, ver a incoerência e expansão de instituições interconectadas que as complementam. Representam, portanto, uma diversificação do cenário financeiro e tendendo a um sistema mais complexo, descentralizado e multinível. Uma arquitetura mais populosa tende a ser mais tolerante de ideias diferentes, uma tolerância tipicamente ausente de monoculturas financeiras idealizadas.

Durante a primeira e a segunda ordens americanas, o empréstimo pelas BWIs reforçava o papel dos EUA na governança financeira global. Hoje a atuação financeira internacional da China magnificam seu papel na transformação do sistema. O Banco Chinês de Desenvolvimento emprestou muito mais do que o Banco Mundial em 2017. A China é o maior credor oficial do mundo, mais do que duas vezes o Banco Mundial e o IMF combinados.

Alguns compararam a *Belt and Road Initiative* ao Plano Marshall. Mas é importante notar que o Plano Marshall incluía ajuda exterior, não empréstimos. A BRI vem de muitas fontes, incluindo entidades privadas, e não dá a elas o papel decisivo que o Plano Marshall atribuiu. O governo chinês já assinalou seu enorme comprometimento com o multilateralismo em muitas vezes (o que, na prática, toma a feição de bilateralismos conectados). Os representantes do BRICS defenderam, por si, a modernização dos suportes institucionais tradicionais. Após a retirada dos fundos americanos da OMS, a China anunciou sua concessão; também doou e vendeu suprimentos médicos em diversos continentes, além de enviar pessoal médico ao exterior.

Muitos se preocupam com a possível ascensão

de políticas iliberais num mundo reglobalizado sob o Leste. Outros, sobre *forum shopping*, sobre o peso de carbono dos empréstimos chineses ou sobre a fragilidade financeira. Mas a China não é o único ator buscando remoldar o sistema financeiro. Chefes de estado franceses, canadenses e alemães defenderam o multilateralismo.

A conclusão mais provável é uma desglobalização e reglobalização numa variedade de outras formas de integração econômica, contra um plano de fundo de nacionalismos iliberais. O Covid-19 foi um presente para políticos iliberais e propagandistas. Trump, que foi derrotado após falhar em lidar com a pandemia, é uma exceção.

Os acontecimentos descritos não recriam o liberalismo social, nem garantem qualquer desenvolvimento de bem-estar social e econômico. Abrem, porém, as portas para uma rearticulação do liberalismo social, por exemplo, na resposta a atores especialmente afetados pela pandemia. As proteções sociais que associamos com o keynesianismo podem ser buscadas por meios politicamente iliberais. Veremos o desenvolvimento de muitos caminhos diferentes - poderemos mesmo ver uma espécie de “populismo social” na proteção social condicionada a nacionalidade, raça e outras identidades. É certo, porém, que estamos vendo a proliferação de muitas e novas formas de proteção social.

O papel dos EUA nesse ver teórico é a identificação do papel destrutivo da incoerência, da incapacidade de gerenciar consequências nefastas da experimentação em novos sistemas, risco sistêmico, e a ausência de resposta federal à pandemia. Em outros países, podemos ver, e estamos vendo, o desenvolvimento contínuo de políticas híbridas liberais-iliberais que *inter alia* executam vários tipos de proteção social.

Preocupante que o cenário possa ser, ele permite iniciativas para proteger os mais vulneráveis. Há

espaço político - que, é claro, pode ser explorado para fins regressivos, mas que o possibilismo de Hirschman vê como potencialmente produtivo. Poderemos mesmo estilhaar postulados - como a ideia neoliberal que o déficit de conta corrente é necessariamente nocivo, ou que o direcionamento estatal é sempre negativo. Nossa retórica afeta não apenas o que vemos, mas como agimos, e tem, portanto efeitos reais no mundo.

6 Conclusões

As possibilidades do liberalismo da primeira ordem estão retornando, ainda que a forma do século XX tenha nos deixado. A nostalgia não é benigna - a ordem keynesiana dependia de uma unipolaridade que era parcial em termos de benefícios e custos em direção ao norte global. Sua nova forma pode ser mais heterogênea em forma e efeito, mas mais adequada às necessidades de países e grupos sociais diversos. A possibilidade de cronismo, racismo, misoginia, xenofobia e propaganda nessa nova proteção poderá testar os limites do que queremos dizer com “liberalismo”.

Exemplos de populismo social são as decisões trumpistas de fornecer subsídios a fazendeiros americanos, cortar impostos (com benefícios desproporcionais aos ricos) sem cortar gastos, a vilificação da China, forçar empresas americanas a tomar decisões de investimento que beneficiaram o emprego doméstico, a defesa de tarifas de aço que contrariaram o mercado internacional para dar a ilusão de proteção a suas bases, e buscar políticas monetárias expansionistas logo antes da pandemia. Notemos também suas decisões de salvar grandes empresas ao custo de governos locais e estaduais, o nativismo antiasiático, e a exploração do racismo histórico contra negros e afroamericanos. Outro exemplo são os ataques contra a independência de bancos centrais de Trump e Erdogan; assim como o uso

de sanções econômicas contra o Irã. Estas estratégias não têm nada a ver com neoliberalismo, e portanto rejeitamos a caracterização de Trump como nacionalista neoliberal.

Segundo Polyani, Trump e o populismo social nacionalista podem ser vistos como uma reação contra o dano social advindo da busca por coerência neoliberal. A globalização liderada pela elite preparou suas vítimas para líderes iliberais com discursos neonacionalistas - e, ainda assim, defendemos que a incoerência atual cria espaços que não estavam disponíveis sob o neoliberalismo, na busca de novas formas de proteção social e fundamentação com diversas formas de integração econômica. Esta incoerência também cria espaço para racismo, discórdia, nacionalismo e autoritarismo - devemos compreender, porém, a simultaneidade de riscos e oportunidades. Não há garantias.

O liberalismo social original dependia de instituições protetivas e da liderança inquestionável dos EUA. Talvez devamos, agora, valorizar as redes informais e variadas, e os novos liberalismos que convivem e competem numa nova “desordem”. A permissividade não é mais produto de consenso - é a natureza da incerteza que nos cerca, trazendo consigo também a oportunidade para novas autonomias.

Abrir espaço para novos liberalismos sociais depende de uma grande permissividade global - o que Rodrik chama de “versão esbelta da globalização”. Esta globalização aceita muitas estratégias nacionais, assim como regras simples, transparentes e “de senso comum”. Defendemos que essa reconstrução poderá permitir uma renascença de princípios liberais sociais.

Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas Políticas de Consenso e Polarização

Cristina Soreanu Pecequilo

1 Introdução

A confirmação de Trump como presidente foi recebida midiaticamente como surpresa, mas não foi inesperada, visto que nos *swing states* os candidatos estava empatados até dias antes do pleito. A expectativa era que a ofensiva democrata liderada por B. Obama pudesse conquistar os votos chave - porém Trump venceu no colégio eleitoral, mesmo que no voto popular tivesse recebido 3 milhões de votos a menos.

O candidato que mais criticou o “sistema de Washington” foi o que dele mais se beneficiou. A população protestou contra a figura de Trump, não contra o sistema que privava as urnas de sua voz; no entanto a ascensão de Trump foi esperada, num país imerso em contradições há mais de três décadas. A agenda de Trump é uma continuidade dos elementos anti-globalização, isolacionistas, racistas e xenófobos desde o fim da Guerra Fria.

O fenômeno Trump pode ser compreendido pela evolução democrata e republicana desde 1989, o choque entre incapacidade e renovação agressiva que emergem das contradições da Era Obama.

2 O Pós-Guerra Fria: Dinâmicas Partidárias (1989-2008)

O fim da Guerra fria acentuou as cisões políticas nos EUA que vinham crescendo desde a Guerra do Vietnã, a ascensão das tendências de multipolarização e multilateralismo, do movimento dos direitos civis e da perda de espaço da economia americana diante do Japão e Europa Ocidental.

Ainda assim os EUA mantiveram coesão no “Consenso da Guerra Fria”, liberal-conservador. Durante a Guerra Fria, o consenso bipartidário anticomunista (1947-1970) deu lugar ao incremento das disputas bipartidárias e choques entre o legislativo e o executivo até 1989. O país se mantinha unido frente a seu inimigo em comum, a URSS.

O consenso liberal-conservador se caracterizava pela convergência na política externa associada à projeção hegemônica de poder liberal, que se utilizava de meios militares, ideológicos e institucionais para manter a estabilidade internacional - abrindo mão de poder decisivo em certas instâncias para, num contexto liberal-democrático, manter a legitimidade de sua liderança.

Nye e Keohane defendem que a hegemonia se sustenta pela interdependência, cooperação e

cooptação, não só pelo uso da força. O multilateralismo criado pelos americanos reproduz a ordem internacional e as nações que tendem a aderir a seus valores.

Ainda que existissem diferenças, os partidos concordavam que a postura internacional deveria ser ativa e multilateral (projeção de poder a baixo custo), e não agressiva nem unilateral. As diferenças estavam nas pautas de política interna.

Os democratas aderiam a uma identidade “liberal” alinhada com o Estado de Bem Estar secular, o que em sua inclusividade os identificou com a “esquerda”, enquanto os republicanos defendiam o estado mínimo e a plena liberdade econômica, com maior identificação com pautas religiosas. O partido republicano, WASP, apelava muito pouco às minorias.

A partir de 1970 as bases deste consenso começaram a se quebrar. A sensação era de perda de poder e influência, diante do engajamento da RPC nas RI, a normalização Israel-Egito, as negociações armamentistas, a Trilateral, a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente e uma sinalização geral do recuo americano.

Nos anos 1980 esta agenda foi substituída pela ofensiva conservadora de Reagan e Thatcher de reforma em busca do Estado mínimo, com privatizações, abertura comercial, desregulamentação e desmonte do EBE¹. Essas prioridades deram forma ao “Consenso de Washington”, que as impuseram ao Sul por meio de organismos como os de *Bretton Woods*.

Esta agenda desenvolvia o conceito de *self-made man*, atribuindo o sucesso à desregulamentação. Essas ideias contrastam com a dinâmica social da agenda: a restrição às liberdades individuais, o elemento messiânico e religioso, e o estabelecimento de princípios morais, contrastando

com a visão democrata secular e autônoma.

Segundo Poggio Teixeira, os quatro temas essenciais do pensamento neoconservador na política externa são **unilateralismo, internacionalismo não-institucional, democracia e poder militar**. Nem todos estiveram presentes nas agendas de Reagan, Bush e Trump. Na política interna, os elementos que se destacam são o discurso religioso e valorativo, e os “valores familiares”.

Os neoconservadores identificam “problemas” na destruição do núcleo familiar tradicional, na imigração e no excesso de liberdades de gênero, raça e etnia. Huntington traduz estas visões no choque entre *the west and the rest*, no choque das civilizações e na disputa interna pelo perfil étnico-racial do povo americano - uma guerra de secessão oposta a sociedade WASP a uma América dominada por minorias.

A alusão à Guerra Civil representa as profundas divisões sociais do país - perfil populacional, avanço qualitativo de minorias e miscigenação. Esta “guerra civil” do século XXI tem um elemento forte anti-globalização diante da perda de empregos e renda - que externaliza a culpa e radicaliza a política neoconservadora.

Após 1989 essas polarizações quebraram o sensível equilíbrio que se mantinha. As linhas clássicas de pensamento foram mantidas, mas tiveram que conviver com as fragmentações internas num quadro de estagnação, renovação e renovação agressiva. Alguns veem este fenômeno como a “morte do Centro”, outros veem um novo contexto que não leva à perda de identidades partidárias.

Hoje o que se observa é uma mescla: a manutenção interna de linhas clássicas partidárias, e a polarização externa de agendas e busca de novas retóricas. Os partidos buscam manter sua identidade em meio a fragmentações e renovações,

¹ Estado de Bem Estar.

dinâmica mais presente em períodos eleitorais.

O partido democrata tem desde 1989 oscilado entre a agenda “liberal de esquerda” (no Estado forte e assistencial, nas pautas de inclusão de minorias e no perfil secular) e o centro; mas não se quebrou o consenso da Guerra Fria sobre a hegemonia estadunidense, seus meios e motivações. A “esquerda democrata” inclui Sanders; o “centro democrata” busca manter as tendências com moderação, preservando contas públicas e hegemonia ao mesmo tempo, e inclui Obama e ambos os Clinton. Destaca-se que Obama e Clinton eram políticos de pouca expressão até a Casa Branca, o que permitiu que sustentassem uma “nova política”.

Estes presidentes avançaram as agendas sociais do EBE, mas adaptaram suas reformas às demandas da presidências. Foram acusados de serem “parte do sistema” pelas alas mais à esquerda dos Democratas e pelos Republicanos. A maior continuidade estava na agenda externa. Sanders, em trajetória similar à ala mais religiosa e libertária dos Republicanos, se juntou aos democratas para alcançar maior visibilidade. Os EUA não favorecem “partidos nanicos”, e os candidatos tendem a migrar para os grandes dois.

Sanders não conseguiu atender aos anseios dos grupos minoritários das comunidades negra e hispânica - mas expôs as fraturas internas dos democratas, que se estendiam a estas comunidades e podem ter levado à derrota de Hillary em alguns *swing states*. Sanders e Trump tinham propostas muito diferentes - mas se assemelhavam no que a prioridade dos Estados Unidos deveria ser os Estados Unidos.

Sanders e Trump foram candidaturas de reforma agressiva: a aversão à política, a promessa de melhoria de vida independente dos meios, a externalização de problemas e não-identificação com o sistema vigente são pontos de aproximação. Existe um forte conteúdo midiático e de

show, apresentado como revolucionário - mas esta quebra de paradigmas pode levar à superação da agenda reformista em detrimento das instituições estabelecidas.

Trump não é um ponto fora da curva. Os temas republicanos têm se polarizado, principalmente pelos neoconservadores, que engajaram o governo Bush com “fogo amigo”. Wolfowitz e Rumsfeld, que fariam parte da presidência Bush, defendiam que os EUA aproveitassem o fim da GF para ampliar sua hegemonia, estendendo seu controle a toda a Eurásia, com ênfase no *hard power* - numa quebra do consenso da Guerra Fria.

Suas propostas não foram implementadas. A vitória de Clinton afastou os neoconservadores do poder e impulsionou uma tática visando o controle do sistema - abandonando o foco na política externa e se aproximando com grupos sociais internos capazes de mobilizar facções eleitorais.

Em 1994, Newt Gingrich liderou o Contrato com a América, estabelecendo uma revolução social e retomada de valores familiares tradicionais. Os republicanos conquistaram maioria no Senado, com exceção do período 2001-2003, prevalecendo até 2009. Os republicanos controlam ainda a Câmara de 1995 até hoje, com exceção do período 2007-2011.

A presidência foi retomada pelos republicanos em 2000, com a pauta do “Conservadorismo com Compaixão”, e o Projeto para o Novo Século Americano com valores religiosos e messiânicos a ele atrelados. O PNAC criticava o recuo americano, o multilateralismo e o apaziguamento de ameaças (como a DPRK, Irã e Iraque), e certos acordos multilaterais, questionando a existência da mudança climática.

Criou-se interdependência entre os republicanos e os movimentos mais radicais da direita

americana, religiosos, anti-imigração e anti-seculares; isso colocou em xeque os moderados do partido. Os atentados de 2001 exacerbaram a tendência; estas posturas passaram a ter amparo jurídico no Ato Patriota como medidas de exceção, redefinindo cidadãos como “combatentes inimigos”, e no Eixo do Mal e da Doutrina Bush, que validava ataques diante de ameaças potenciais.

A Guerra ao Terror opunha os EUA aos “outros”, num choque de civilizações - e possibilitava o projeto de expansão à Eurásia, nas guerras do Afeganistão e do Iraque. Nesse cenário Bush conseguiu a reeleição de 2004, mas não a de 2008 - diante da enorme crise financeira acentuando as contradições internas como déficit comercial e público, superextensão, desmonte da liderança liberal e fragmentação interna do partido, embora no campo externo se tenha retomado o multilateralismo.

A chapa montada - McCain e Palin - representava as tendências de centro moderado e renovação agressiva do Partido. Palin crescera com um discurso de força, religioso e familiar. Até sua derrota, a chapa abriu espaço para a maior radicalização do Partido ao longo da era Obama e das eleições de 2016.

3 A Era Obama (2009-2016): Conquistas e Contradições

A candidatura Obama se beneficiou do cenário de crise, representando renovação e esperança na melhora de condições sociais. As promessas de acesso, sistema de saúde e recuperação de salários, e formação de um novo pacto de governança global, simbolizaram a retomada do consenso da Guerra Fria.

Obama simbolizou uma América multirracial que chegava ao poder, em seus slogans parafraseados

no mundo todo. Alguns fatores preocupantes foram deixados de lado: es 47% de votos republicanos; o crescimento da influência de Palin; do neoconservadorismo; nas eleições de meio de mandato, com a vitória do *Tea Party* e sua agenda ultraconservadora, explorando a insatisfação de grupos neoconservadores.

A indicação de Romney e Cruz para concorrer foram exemplo do aumento da influência religiosa na pauta republicana, levando à chapa com Pence - compensando a aproximação “insuficientemente religiosa” de Trump. Houveram muitos conflitos internos nesse sentido, e não é claro o porquê da aceitação sistêmica de Trump como candidato republicano - em parte, como forma de voltar à situação, independente dos custos à identidade eleitoral.

A agenda Trump se distanciou de temas religiosos, e se focou num discurso polarizador baseado no medo, preconceito e ignorância - xenofobia, maniqueísmo, nacionalismo, misoginia e homofobia, externalização de problemas estadunidenses e indicação de soluções fáceis que apelaram a um país dividido.

O grande erro democrata foi superestimar o potencial da era Obama de manter o eleitorado, e subestimar a habilidade de renovação agressiva de Trump. Para muitos, os sucessos (reformas internas de direitos civis, saúde, educação, empregos, crescimento, e externas de relações diplomáticas com o BRICS, fim de guerras e Acordo Transpacífico) *aparentemente os excluía*m. A pobreza branca criticou o acordo externo, como se excluindo o emprego e produção americanas; as guerras, diante da percepção da continuidade da imigração e terrorismo; do aquecimento global. Trump culpou Washington e os políticos de Washington.

A retórica de culpar os outros, dentro e fora do partido, se apresentando como um empresário independente, ganhou força - parte da demago-

gia americana é a autocondenação. A mensagem do “novo” repete-se frequentemente.

O diálogo se enfraqueceu, a polarização agressiva se fortaleceu; Brzezinski comentou já em 1995 que havia uma “crise global do espírito”. Na política externa, Trump explorou tensões e externalizou crises, criticando a China e o México, que seriam responsáveis por desindustrialização e déficit comercial - justificando também o discurso anti-imigração. A Europa e Japão apenas explorariam os EUA, e deveriam pagar mais pela proteção da OTAN; e se ressaltaram as ameaças da DPRK e Irã. As agendas *America First* e *MAGA* não eram isolacionistas - e sim nacionalistas, unilaterais e potencialmente militaristas.

Muitos ataques verbais de Trump foram subestimados pelas forças progressistas. Prevaleceu o silêncio e a visão de Trump como uma caricatura, subestimando seu potencial político.

Este é um fenômeno global, no crescimento das direitas e polarizações contemporâneas - presente no *Brexit*, na chegada de Le Pen, no crescimento da direita alemã e na ampliação da influência das bancadas religiosas.

Trump chegou à Casa Branca, e os republicanos conquistaram a Câmara, o Senado e os governos estaduais. Comentou-se que haveria dupla adaptação - de Trump ao sistema e do sistema a Trump.

4 Trump: Perspectivas e Consequências

A presidência Trump demonstrou coerência com suas propostas de campanha, se estendendo ao estilo pessoal do presidente. As críticas ao sistema foram mantidas, embora fosse empregado (nas Ordens Executivas) para implementar medidas e revogar atos de Obama.

Manteve o calendário de visitas internacionais e, mesmo que com muitas gafes diplomáticas, realizou as propostas de campanha e agradeceu a base eleitoral. Permaneceu a tentativa de revisão do NAFTA e as críticas ao litígio do Mar do Sul da China, bem como a venda de armas a Taiwan. Este clima se contrastou com a visita de Xi Jinping aos EUA, em maio de 2017, que abriu parcialmente o mercado de serviços chinês aos EUA, e abriu o mercado chinês à exportação de carne americana. No interior do partido, porém, havia certa percepção de descolamento entre o que o partido *falava* e o que implementava.

5 Considerações finais

Desde o fim da GF os EUA expõem cada vez mais suas contradições surgidas na década de 1970 - em oscilações eleitorais e demandas polarizadas. Não é claro se há uma quebra definitiva do consenso da Guerra Fria.

O discurso demagógico e anti-sistema foi muito bem explorado por Trump (assim como por Clinton e Obama). Os republicanos conseguem explorar bem esta dinâmica, diante da distância entre o voto popular e o colégio eleitoral.

Não há um ponto fora da curva - e sim adaptações e mudanças com maior ou menor eficiência. Trump soube ser eficiente e responder a demandas com “soluções fáceis”, além de cooptar o Partido Republicano por apoio interno.

Breve nota sobre o impacto internacional da pandemia de 2020: contribuição para uma análise estratégica

Paulo Fagundes Visentini

A pandemia atingiu os fundamentos do sistema mundial e da globalização econômica. As dimensões e velocidade de propagação foram inéditas. Narrativas dominantes perderam sentido, deixando um vácuo preenchido por ações reativas de curto prazo.

1 A crise já crescia antes da pandemia

Desde 2009 ocorreu uma reação norte-americana e britânica em resposta à crise do *subprime* e da Zona do Euro, com Obama e Trump. Consistiu em medidas neoliberais internas e novos conflitos externos - Trump não criou a agenda, apenas a assumiu com lógica empresarial, sem a mediação retórica dos Democratas - que também defendem *America First*. Por 2 anos antes da pandemia o crescimento econômico mundial já vinha desacelerando.

Ocorreram o *Brexit*, a tentativa de revolução e Hong Kong e a taxação de produtos chineses e europeus pelos EUA, além de pressões contra a tecnologia 5G. Enormes protestos ocorriam em nações em desenvolvimento (Colômbia, Equador, Chile, Líbano e Iraque). Foram ampliados os embargos contra o Irã e a Venezuela, e a pressão armamentista e petrolífera contra a Rússia, além do esvaziamento do sistema multilateral. Os supostos ganhos americanos se esvaziaram

com a recessão causada pela pandemia nos EUA.

A tecnologia social fragmentara o trabalho a tal ponto que o volume de ajuda financeira necessária surpreendeu os próprios governos. O contato virtual diluiu a atuação política eficaz.

Chomsky recentemente afirmou o surgimento de uma Internacional Progressista, resposta à atual Conservadora. Teria o formato de personalidades progressistas, ajuda material (China), médica (Cuba) e a sociedade civil. O problema é que não bastam mensagens de apoio para materializar uma iniciativa.

Hoje, como na Grande Depressão, pensa-se que a resposta à crise será progressista. Naquela época a resposta real foi o fascismo, o nacionalismo genocida e a guerra mundial.

2 O impacto social e o mundo do trabalho

O que assusta é o impacto que a pandemia teve sobre a manipulação política. A classe média recolheu-se em quarentena total, ignorando amplos setores da sociedade abandonados à própria sorte. Na Índia, o Primeiro Ministro avisou com poucas horas de antecedência que haveria recolhimento total, criando pânico.

No sul geopolítico, parlamentares em reuniões remotas aprovaram reformas negativas duras; sindicatos foram forçados a aceitar re-

formas ainda piores para evitar o desemprego total; o *home office* antissocial faz com que o empregado pague os custos e leva à desmobilização política e à perda da dimensão coletiva do trabalho.

3 Modelos nacionais postos à prova

A pandemia evidenciou Estados eficientes e ineficientes. Essa eficiência depende principalmente da estrutura de saúde pública, diante da tragédia norte-americana. No Brasil o debilitado SUS se mostrou muito mais abrangente que a saúde privada, e na UE os países de saúde pública se diferenciaram do Reino Unido, de sistema debilitado e cada vez mais privado.

O importante não são os números absolutos, mas a proporcionalidade *per capita* e condições sociais das vítimas. No entanto, a diferença entre Estado e mercado foi ocultada por acusações sobre a responsabilidade pelo surgimento do vírus. A China e o imigrante foram apontados como inimigos, e já não se falava em refugiados.

4 Perspectivas

Muitos analistas acreditam que a pandemia abriu espaço para políticas keynesianas progressistas - mas isso depende de uma ignorada dimensão política. Durante a Grande Depressão os EUA e a Alemanha adotaram políticas keynesianas - mas com meios e objetivos completamente diferentes.

A estatização de companhias aéreas pode ser uma forma de cobrir prejuízos privados com dinheiro público, seguida pela reprivatização. A maioria dos governos seguem políticas liberais que veem o Estado como ferramenta de gestão de crise - não como modelo de desenvolvimento.

A sociedade absorveu uma visão individualista, consumista e neoliberal.

Por outro lado, a crise implicou numa enorme transferência de patrimônio. Certos segmentos foram enriquecidos, outros arruinados. Alguns países entraram em colapso, enquanto outros estão em melhor posição relativa. As novas regras trabalhistas, supostamente emergenciais, podem conduzir o modelo neoliberal a uma apoteose de aceitação passiva.

A crise mostra que o sistema vigente está desgastado e não consegue mudar ou se adaptar, podendo prosseguir por inércia. A sociedade, no entanto, está amedrontada, o que é politicamente perigoso. As identidades ideológicas estão divididas, e em 150 anos os progressistas nunca estiveram tão confusos e divididos. O vírus catalisa um processo de tensão.

Há espaço para governos mudarem suas estratégias de desenvolvimento. A questão nacional retorna com força, mas pode tomar diferentes direções. A mega-urbanização mostrou ser contraproducente, e o espaço para política de estímulo a obras públicas está aberto - mas há muitos interesses contrários.

A crise pode gerar tensão internacional advinda do âmbito interno e desembocar em conflitos armados. A Índia, potência nuclear, pode se tornar um elemento de instabilidade. Conflitos menores praticamente desapareceram dos noticiários e análises acadêmicas.

É provável que a China não aceite um rebaixamento, e que um dólar valorizado dê aos EUA maior capacidade financeira sem base material compatível. Este capital poderá ser utilizado para adquirir patrimônio já existente - e não seria utilizado em infraestrutura, como no caso chinês, fomentando perigosas disputas numa arena incerta.