

2 Marco teórico

2.1. O comércio, a economia e as relações internacionais

Esta dissertação é uma pesquisa sobre a influência do comércio exterior sobre o bem-estar interno de países nele envolvidos. Em que pese a importância histórica do comércio para as relações entre as nações, nem sempre seu estudo foi levado em conta dentro da academia de RI. Junto com as questões econômicas de maneira geral, durante décadas ele foi considerado alheio à disciplina. Começarei este capítulo com uma exposição sobre o papel do comércio, os motivos por que foi excluído da disciplina das relações internacionais por tanto tempo, e como foi recuperado, com a emergência da EPI. Isto levará a um debate sobre quais são os assuntos desta subárea e, na seqüência, do melhor marco teórico para o estudo proposto.

Defenderei que o enquadramento proposto por Susan Strange, no qual a EPI pode ser vista como o estudo do “poder estrutural”, oferece uma base consistente para tal análise. Segundo a autora, essa idéia é mais adequada para o estudo da economia política internacional do que a do “poder relacional” – “o poder que tem A de obrigar B a fazer algo que, de outra forma, não faria”¹ (Idem, p. 24). Partindo dessa noção, Strange descreve as relações dentro da EPI como dadas entre “estruturas de poder”.

O capítulo termina com uma análise das principais idéias de alguns de expoentes da teoria comercial liberal e da intervencionista. Concluirei que os argumentos que ambos os lados oferecem são insuficiente para explicar o motivo pelo qual países sob forte ascendência do comércio exterior podem ter diferentes resultados em seu bem-estar interno.

¹ Tradução livre do original em inglês.

2.1.1.

A importância histórica do comércio para as relações internacionais

As trocas comerciais desempenham um papel crucial nas relações entre as sociedades há vários séculos. De fato, uma análise mais detalhada das relações econômicas na etapa de transição entre a Baixa Idade Média e o estabelecimento do capitalismo na Europa revela a importância do comércio para o processo de consolidação dos Estados nacionais no continente.

Barry Buzan e Richard Little demonstram, no livro *International Systems in World History*, o papel do comércio em tal curso histórico. Os autores sublinham que o transporte e o comércio reviveram na Europa do século XI. Em 1277, já havia comércio marítimo entre a península italiana e a Holanda. Com a reimposição da barreira islâmica ao comércio europeu, o ressurgimento das trocas comerciais euro-asiáticas foi prejudicado pelo fechamento, por volta de 1340, da Rota da Seda, que ligava o Extremo Oriente ao Mar Negro, o que estimulou os europeus a procurarem vias marítimas para as Índias. Assim, os portugueses começaram a explorar a costa africana em 1416, chegando aos Açores em 1430, ao Cabo da Boa Esperança em 1487 e, finalmente, às Índias em 1498, dois anos antes de Pedro Álvares Cabral desembarcar na região do atual Porto Seguro. Antes disso, em 1492, o genovês Cristóvão Colombo chegara às Américas a serviço da Espanha. Trinta anos depois, foi concluída com sucesso a expedição iniciada em 1519 pelo português Fernão de Magalhães, também em nome da Coroa Espanhola, para fazer a primeira viagem de circunavegação.

Mesmo admitindo que as primeiras estatísticas razoavelmente confiáveis sobre o comércio só surgiram no século XVIII, Buzan e Little apontam que várias estimativas permitem aos estudiosos de hoje ter uma idéia aproximada de como as trocas comerciais internacionais cresceram em relação tanto à economia quanto à população do mundo. Desde 1750, indicam os autores, a população do planeta aumentou em torno de 8 vezes, passando de cerca de 770 milhões para por volta de 6 bilhões de pessoas. Buzan e Little citam cálculos de Paul Bairoch, segundo os quais o PIB mundial expandiu-se aproximadamente 41 vezes, de US\$ 148 bilhões, em 1750, para US\$ 6,08 trilhões, em 1990. Para Philip Curtin, o comércio global multiplicou-se por 54,5 entre 1700 e 1914, passando de US\$ 700 milhões para US\$ 38,15 bilhões. William Woodruff estima que, entre 1750 e 1938, as

trocas comerciais no planeta tenham se multiplicado por 65,9, escalando de US\$ 700 milhões para US\$ 46,1 bilhões. Já os Anuários estatísticos das Nações Unidas de 1964, 1982 e 1994 apontam, de acordo com Buzan e Little, uma multiplicação por 174,6 nos anos entre 1938 e 1995, com uma disparada de US\$ 47,9 bilhões para US\$ 8,364 trilhões. Portanto, dizem os autores, juntando-se os cálculos de Woodruff e das Nações Unidas, encontra-se que o valor do comércio global cresceu astronômicas 11.506 vezes entre 1750 e 1994.

“This rather astonishing figure suggests that during the last 250 years world trade has outperformed the growth in the human population by over 1,400 times and outperformed global GNP by 281 times. (...) Even allowing for quite substantial inaccuracies in these estimates, and for temporary downturns (...), it seems abundantly clear that world trade has expanded during this period with a ferocity that is only marginally explained by parallel expansions of population and GNP” (Idem, p. 308).

Keohane e Milner também calculam a proporção do comércio, embora apenas para décadas recentes.

“During the first fifteen or twenty years after World War II, measures of trade openness (...) recovered to levels above those of the 1930s and 1940s, but did not reach levels as high as those of the period before 1914 (...). Since the early 1970s, however, world trade increased dramatically relative to previous levels, and relative to domestic product. Import volumes as percentage of real GNP in industrial capitalist countries, which remained between 10 and 16 percent throughout the ninety years between 1880 and 1972, increased to almost 22 percent during the 1973-87 period (...). Between 1972 and 1991 the average rate of import growth into the Organization for Economic Development and Co-operation (OECD) area was slightly over five percent, compared to an average increase in real total domestic demand (both expressed in 1987 dollars on the basis of 1987 GDP weights) of only three percent (...). That is, the imports grew over two decades at a rate about 65 percent higher than growth in domestic demand” (Keohane e Milner, 1996b, p. 10-11).

Apesar de concentrar esta análise na medida das importações de nações ricas, Keohane e Milner analisam adiante a expansão das exportações de seis países de industrialização recente² (conhecidos pela sigla NICs, do inglês). Isso lhes permite argumentar que “o histórico dos NICs demonstra que, durante os anos 70 e 80, a economia mundial esteve aberta o suficiente para que, mesmo na

² Brasil, México, Hong Kong, Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan, embora o status jurídico deste último como país seja passível de questionamento.

ausência de qualquer tratamento especial, alguns países pobres pudessem atingir altas taxas de aumento de exportação e elevação da renda”³ (Idem, p. 11).

Outra autora de peso a observar o crescimento do comércio no transcurso do tempo, em números absolutos e relativos à economia em geral, é Susan Strange, que em *States and Markets*, de 1988, aponta que

“during the whole of the present century⁴ trade between countries has grown faster than their total production. That is to say, the proportion of production sold across state frontiers has steadily risen. Before World War I, international trade grew at an average rate of 2.5 per cent per year, while output grew at an average annual rate of 2.2 per cent. In the last half-century, the rate of growth has accelerated, even allowing for inflation, as the following figures of the total value of world trade suggest: 1938, \$ 25 billion; 1945, \$58 billion; 1958, \$ 114 billion; 1975, \$903 billion; 1984, \$ 1,915 billion” (Strange, 1988, p. 162).

Embora o estudo de Buzan e Little não mergulhe em uma análise profunda das causas de uma expansão comercial da magnitude observada, os autores afirmam que não é possível compreender o fenômeno sem levar em conta a forma como foi financiado. Assim, “a invenção do dinheiro obviamente está no cerne deste processo, e as origens do dinheiro estão muito estreitamente associadas ao desenvolvimento do comércio⁵” (Buzan e Little, Op. Cit, p. 308). No bojo do processo de consolidação das soberanias nacionais, os governos viram-se na necessidade de manter uma moeda estável que permitisse a seus países tirar proveito da expansão comercial. Assim, de acordo com Buzan e Little, “a partir do final do século XVI, os Estados europeus começaram a criar bancos centrais em uma tentativa de acabar com a desordem financeira”⁶ (Idem, p. 314). Foi nesse contexto que, por exemplo, o Banco da Inglaterra (autoridade monetária britânica) foi fundado em 1694, “marcando mais um passo na direção de centralização e institucionalização do Estado”⁷ (Ibid).

“History reveals that the financial processes that have come into play since the start of the sixteenth century have facilitated the emergence and consolidation of

³ Tradução livre do original em inglês.

⁴ Como o livro é de 1988, a autora refere-se ao século XX.

⁵ Tradução livre do original em inglês.

⁶ Tradução livre do original em inglês.

⁷ Tradução livre do original em inglês.

modern states while, at the same time, in conjunction with increasing international trade, they have pulled international economies into an ever closer and more integrated network of relations” (Idem, p. 309).

Portanto, o comércio não foi apenas um dos fatores que contribuíram para o processo de consolidação dos Estados nacionais, como também um dos principais indutores da relação entre eles. Karl Marx e Friedrich Engels também abordaram este assunto no *Manifesto do Partido Comunista*, de 1848. Para além do célebre cunho panfletário da obra, esta constitui uma análise do que os autores viam como uma tensão natural na forma moderna de organização social e econômica. De um lado, os interesses da burguesia eram bem servidos pela forma centralizadora do Estado nacional, enquanto de outro, o modo de produção burguês – ou seja, o capitalismo – precisava expandir-se constantemente por meio da divisão internacional do trabalho e do aprofundamento do comércio exterior.

“The bourgeoisie ever more and more arrests the dispersion of the means of production, property and population. It has agglomerated property in the hands of a few. The necessary consequence of this was political centralisation. Independent, or loosely connected provinces having separate interests, laws, governments, and tariffs, were lumped together into a single nation, with one government, one constitution, one national class interest, one customs-tariff”⁸ (Marx e Engels, 2003 [1848], p. 129)

Segundo essa visão, nada mais natural, em tal contexto, do que um crescimento do comércio com a consolidação e expansão do sistema capitalista. A centralização da política no Estado e a internacionalização da produção, distribuída via comércio, são vistas como os dois aspectos mais fundamentais da ordem mundial “burguesa”.

“The bourgeoisie has, by the exploitation of the world-market, given a cosmopolitan character to the production and consumption of all countries. It has, to the despair of reactionaries, cut from under the feet of industry its national basis. Old established national industries have been destroyed, and are daily being destroyed. They are dislodged by new industries; whose introduction becomes a vital question for all civilised nations; by industries which no longer use native raw material, but raw material brought from the furthest zone, and whose products are consumed not only in their own countries, but in every quarter of the globe. (...).

⁸ O grifo é meu.

*Instead of the old local and national isolation and self-sufficiency, universal trade has developed and the interdependence of nations*⁹. (Idem, p.128)

Durante o longo período que englobou a transição do feudalismo para o capitalismo, analisado por Marx e Engels no *Manifesto*, houve uma tensão entre os interesses econômicos burgueses, servidos pelo liberalismo, e a preocupação com a consolidação dos Estados nacionais. Muitos governos abraçaram a visão nacionalista. A preocupação central dos formuladores de políticas econômicas nessas nações era fortalecer e viabilizar o Estado. Esta postura, inicialmente associada às políticas mercantilistas, foi formalmente organizada no *Relatório sobre as Manufaturas*, apresentado em 1791 por Alexander Hamilton, então secretário do Tesouro dos EUA, à Câmara de Deputados do país, e defendida pelo alemão Georg Friedrich List no *Sistema Nacional de Economia Política*, de 1841.

No século XIX, porém, ganhou mais força a ideologia liberal proposta por Adam Smith, autor de *A Riqueza das Nações*, de 1776, e David Ricardo, que publicou *Princípios de Economia Política e Tributação* em 1817. Este corpo teórico caracterizou-se por uma crença nos benefícios da especialização e em uma harmonia de interesses, e pela idéia de que a interdependência provocada pelo comércio seria o caminho para a paz internacional.

2.1.2.

A gênese da disciplina e a exclusão das questões econômicas

Vista com estranheza no início do século XIX, a teoria liberal chegou ao fim do período como pensamento hegemônico. Para além das questões meramente econômicas, o continente europeu viveu uma longa época predominantemente pacífica, interrompida basicamente pelas guerras da Criméia (1854-56), Austro-Prussiana (1866) e Franco-Prussiana (1870-71), e por conflitos breves de menor escala. As guerras Austro-Prussiana e Franco-Prussiana foram marcos no caminho da Alemanha rumo a sua tardia unificação nacional, mas não um embate entre potências modernas européias. Afiançou-se a idéia de que o aprofundamento dos laços comerciais da época merecia, ao lado de fatores políticos como o equilíbrio de poder entre as potências européias, créditos pelo grande período de paz entre as

⁹ O grifo é meu.

potências no continente europeu. A realidade, pois, parecia confirmar a crença dos liberais de que o comércio era “uma força para a paz”, uma vez que “a interdependência econômica cria laços positivos entre os povos e promove a harmonia de interesses entre as sociedades”¹⁰ (Gilpin, Op. Cit, p. 172).

Nesse contexto, a eclosão da Primeira Guerra Mundial foi um grande abalo. A virulência do conflito, sem precedentes em gerações, pode ser explicada pelo menos em parte pelo fato de, pela primeira vez em uma guerra entre potências, os dois lados terem usado os avanços tecnológicos desenvolvidos no âmbito da Revolução Industrial. Tornaram-se armas letais as conquistas que, para a sociedade liberal, representavam avanços materiais e bem-estar. A crença em uma paz com raízes no mercado ruiu junto com o edifício do progresso da sociedade liberal do século XIX. Em meio a este abalo, surgiu na academia anglo-saxônica a disciplina das relações internacionais. Em seu nascimento, tratava-se do estudo das relações entre Estados soberanos - monopólios coercitivos - com o objetivo de evitar, ou pelo menos diminuir, a frequência das guerras, bem como o dano por elas infligido a países e pessoas. Portanto, a análise crucial era a da anarquia.

Existe entre os acadêmicos um debate sobre a localização exata no tempo da gênese da nova disciplina. As considerações que alguns acreditam já formar uma área de conhecimento começaram no período entreguerras. Por exemplo, Nick Rengger e Mark Hoffman vêem o surgimento das RI nas décadas de 1920 e 1930, e afirmam que os estudiosos daquela época moviam-se pelo desejo de entender as causas da Primeira Guerra Mundial a fim de prevenir outro conflito de proporções similares (Rengger e Hoffman, 1992, p. 128). Para outros, só é possível falar em relações internacionais como disciplina acadêmica instituída nos anos subseqüentes ao final da Segunda Guerra Mundial. Seja como for, a área de estudos surge em meio à grande desilusão provocada pelas guerras mundiais e com uma grande desconfiança em relação à capacidade de os países viverem em paz e garantirem sua sobrevivência por outros meios que não o poder militar. Tal quadro tornou natural a proclamada vitória do realismo sobre o “idealismo” (de

¹⁰ Tradução livre do original em inglês.

acordo com termo imposto retrospectivamente pelos próprios realistas¹¹) no chamado “primeiro debate” das RI.

Ademais, a disciplina também nasceu no bojo de um ambiente acadêmico em que ganhava força a idéia, proveniente principalmente da economia neoclássica, de procurar aperfeiçoar o conhecimento por meio do estudo de áreas isoladas, com um foco absoluto. Tal esforço fica patente no trabalho do economista neoclássico Léon Walras, que faz uma distinção rigorosa entre “ciência” e “arte”. Para o autor,

“a arte aconselha, prescreve, dirige; a ciência observa, expõe, explica. Quando um astrônomo observa e descreve o curso dos astros, faz ciência; mas quando, depois de fazer suas observações, deduz regras aplicáveis à navegação, faz arte... Dessa forma, observar e descrever fenômenos reais, eis a ciência; ditar preceitos, prescrever regras, eis a arte” (Idem, p. 38)

Com tal distinção aceita na academia no momento da gênese das relações internacionais, não é difícil entender que, se a nova disciplina ocupava-se do estudo das relações entre Estados soberanos em um contexto de anarquia, nada mais natural do que isolar a análise da política internacional de qualquer outra área que pudesse diverti-la de seu alvo. Hans J. Morgenthau estabeleceu no livro *A política entre as nações – A luta pelo poder e pela paz*, publicado em 1948, seus célebres “seis princípios do realismo político”. Segundo o último deles, “o realista político sustenta a autonomia da esfera política do mesmo modo como o economista, o advogado e o moralista sustentam as deles”. (Morgenthau, 2003 [1948], p.22).

Nos contextos político e acadêmico do nascimento das relações internacionais como disciplina, tal postura ganhou legitimidade e assumiu proeminência absoluta. Durou décadas o “longo e nocivo divórcio entre a política e a economia no estudo do sistema mundial”¹², para usar palavras de Strange, uma das pioneiras e principais nomes da subárea de economia política internacional (Strange, 1995, p. 154).

¹¹ Segundo comentário de Tim Dunne e Brian C. Schmidt.

¹² Tradução livre do original em inglês.

2.1.3.

O resgate da economia e a emergência da subárea da EPI

Entre o final dos anos 60 e o início da década seguinte, uma série de acontecimentos - como o abandono do sistema de Bretton Woods (1971), os efeitos do primeiro choque do petróleo (1973), e a percepção de uma erosão da hegemonia americana, entre outros - forçaram a inclusão das questões econômicas na agenda de uma disciplina cujo foco era, até então, a preocupação com a segurança e com a estratégia da Guerra Fria. Para Strange, os fatos estavam mostrando que “os mundos da política e da economia não são, e não podem ser, separados um do outro”¹³ (Idem, p. 169-170).

Já em 1968, Richard Cooper, um dos mais importantes pioneiros no estudo de EPI, publicou *The Economics of Interdependence*, no qual afirmava que a Otan, aliança militar do Atlântico Norte utilizada pelos EUA para fazer frente à ameaça soviética, requeria melhor coordenação das políticas econômicas de seus Estados-membros para ser eficaz. A interdependência das nações ocidentais em um contexto de Guerra Fria, sugeria o autor, tornava necessário um esforço conjunto na seara econômica como o que era realizado no campo militar.

Em 1970, Strange publicou no periódico *International Affairs* o artigo *International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect*, em que chamava a atenção para o crescimento muito mais rápido do que denominou “sistema econômico internacional” - em linhas gerais, as relações de interdependência e interação econômica entre as nações - do que do “sistema político internacional, bem mais estático e rígido” (Strange, 1970, p. 304-305). O resultado disso, lamentava a autora, “é que grandes lacunas” permaneciam “passíveis de serem preenchidas pelo mito popular e a lenda” (Idem, p. 309). A idéia básica era de que a exclusão das questões econômicas do desenvolvimento da disciplina não ajudara a iluminar a compreensão de fenômenos importantes para o entendimento das relações internacionais. No mesmo ano do artigo de Strange, Charles Kindleberger lançou *Power and Money: the Economics of International Politics and the Politics of International Economics*. O economista Kindleberger tornou-se um nome importante na EPI por seus estudos da relação entre o poder e a economia, particularmente por apresentar a teoria da estabilidade

¹³ Tradução livre do original em inglês.

hegemônica, depois abordada por teóricos como Gilpin, John Ruggie e Peter Katzenstein (Gilpin, Op. Cit: capítulo 3)¹⁴.

Também marcaram o estudo da EPI nos anos 70 as análises da “interdependência complexa” realizadas por Keohane e Joseph Nye, que se tornaram clássicos da subárea. Em claro contraste com o “princípio do realismo político” de Morgenthau, ambos destacaram, entre as características de tal interdependência, que

“the agenda of interstate relationships consists of multiple issues that are not arranged in a clear or consistent hierarchy. This absence of hierarchy among issues means, among other things, that military security does not consistently dominate the agenda. Many issues arise from what used to be considered domestic policy, and the distinction between domestic and foreign becomes blurred” (Keohane e Nye, 2000a, p. 719).

A partir do começo dos anos 70, então, a EPI foi conquistando seu espaço na academia dentro da disciplina de relações internacionais, com colaborações de autores como os mencionados e Robert W. Cox, Joan Spero, Stephen Krasner, David Held, Immanuel Wallerstein e muitos outros¹⁵. Em artigo de 1995, Strange avaliou positivamente o espaço ganho pela EPI dentro das RI, porém creditou a situação mais à força dos acontecimentos do que a uma concessão intelectual do “núcleo duro” realista, sempre tendente a observar as questões econômicas como assuntos de *low politics*, cujo estudo deveria ser separado das questões de segurança, que eram de *high politics*.

“The boom in International Political Economy (...) as an area of specialization has reflected not ideas but events. It was pure coincidence that President Nixon decided unilaterally to float the dollar, close the gold window and effectively write the epitaph of the Bretton Woods rules on exchange rates between the major currencies only eight months after an article of mine in International Affairs (...) had called for an end to the long separation of politics and economics. His actions galvanized thought and discussion on the politics as well as economics of the international monetary system. Within another two years, the OPEC countries had

¹⁴ Todas as citações neste parágrafo são traduções livres do original em inglês.

¹⁵ Evidentemente, nem toda a disciplina cedeu repentinamente aos argumentos dos estudiosos da subárea. Prova disso é o fato de *Theory of International Politics*, de Kenneth Waltz - publicado em 1979 e livro-chave do neo-realismo que viria, em grande medida, a dominar o *mainstream* da disciplina nas décadas seguintes - levar ao paroxismo a visão das RI como exclusivamente o estudo do comportamento de Estados soberanos em um ambiente anárquico.

seized the golden opportunity of a booming commodity market – and therefore strong demand for oil – coinciding with the 1973 Arab-Israeli war to quadruple the asking price for their oil. Their success – however short-lived, since inflation in the US rapidly devalued the real price of the same oil – put new life into the demands of developing countries for economic justice and a better deal from rich, industrialized countries in matters of trade and aid” (Strange, 1995, p. 154-155).

Strange ainda inclui em sua lista outros fatos, como a crise da dívida de países em desenvolvimento nos anos 80, e podemos especular que, tivesse o artigo sido escrito alguns anos mais tarde, também constariam dele, entre outras questões, as crises financeiras com epicentros no Sudeste Asiático, na Rússia e no Brasil, os efeitos internacionais dos escândalos contábeis da Enron e da WorldCom nos EUA, os fatores políticos da luta contra o financiamento do terrorismo, a continuação do extraordinário crescimento chinês e seus efeitos sobre a política mundial, o debate sobre a divisão das cotas de votação no Fundo Monetário Internacional (FMI), o avanço das economias emergentes em relação ao PIB mundial e os fracassos e sucessos da OMC desde sua criação, em 1995, bem como os efeitos globais dos déficits gêmeos americanos. De acordo com a autora, graças aos acontecimentos que cita em seu artigo e a outros, era “natural que os políticos, a mídia e os acadêmicos desenvolvessem um forte interesse pela EPI”¹⁶ (Idem, p. 156).

2.2. Os assuntos da economia política internacional

A lista de questões esboçada indica que a gama de assuntos que os estudos de EPI parecem capazes de cobrir é bastante abrangente. Mas quais seriam exatamente as fronteiras da subárea? Susan Strange, em 1995, apontou que

“it is undeniable that there are certain commonly agreed ‘areas of investigation’ which are accepted as ‘belonging’ to IPE. Reflecting the concerns of governments, these include the management of world trade, of exchange rates, of foreign debt, of foreign investment and notably the multinational corporations. These topics make up a certain core, a kind of lowest common denominator, for the subject, reflected both in the ever growing literature and the topics discussed at conferences on international studies” (Idem, p.157).

¹⁶ Tradução livre do original em inglês.

De toda forma, a localização acadêmica da EPI não fica claramente assinalada pelas indicações de Strange, embora dificilmente a autora possa ser culpada disso, uma vez que reconhece a existência de “um estado de confusão” acerca de “o que a disciplina é e para onde deveria ir”¹⁷ (Strange, 1995, p. 158)¹⁸.

A questão da localização da economia política internacional é importante para esta dissertação, pois levará a outro debate, sobre a localização da pesquisa proposta dentro da própria EPI e, portanto, da disciplina das RI¹⁹. Os objetivos aqui são, em primeiro lugar, chegar a uma situação na qual seja possível reconhecer e lançar mão das ferramentas analíticas apresentadas por uma tradição de autores sem cair em uma espécie de “vale tudo” acadêmico, mas garantindo que a subárea não fique aprisionada dentro de conceitos estanques e excessivamente limitadores. Em segundo, localizar a pesquisa proposta dentro da subárea.

Com tal intuito, analisarei a seguir as duas contribuições que talvez sejam as mais aceitas no que diz respeito à localização da EPI. Primeiramente, abordarei a de Robert Gilpin e, em seguida, em uma tentativa de contornar o que identificarei como as limitações que esta perspectiva imporia ao presente estudo, apresentarei a abordagem de Susan Strange.

Para Gilpin, “a economia política é criada pela existência paralela e a interação do ‘Estado’ e do ‘mercado’”²⁰ (Gilpin, Op. Cit, p. 8). Segundo o autor,

“Without both state and market there could be no political economy. In the absence of the state, the price mechanism and market forces would determine the outcome of economic activities; this would be the pure world of the economist. In the absence of the market, the state or its equivalent would allocate economic resources; this would be the pure world of the political scientist” (Ibid).

¹⁷ Tradução livre do original em inglês.

¹⁸ Esta constatação não implica que Strange não proponha uma definição para a EPI. A autora o faz no livro *States and Markets*, com será apresentado adiante.

¹⁹ Este objetivo, porém, não deve ser confundido com o de encontrar uma resposta conclusiva sobre o espaço ocupado pela EPI dentro da disciplina. Não é tal o objetivo da discussão proposta.

²⁰ Tradução livre do original em inglês.

Subjaz a esta noção a visão do Estado e do mercado como as “encarnações” da política e da economia, como explicitado no seguinte trecho, no qual Gilpin aponta que as questões de economia política internacional são aquelas

“generated by the interaction of the state and the market as the embodiment of politics and economics in the modern world. They ask how the state and its associated political processes affect the production and distribution of wealth and, in particular, how political decisions and interests influence the location of economic activities and the distribution of the costs and benefits of these activities. Conversely, these questions also inquire about the effects of markets and economic forces on the distribution of power and welfare among states and other political actors, and particularly about how these economic forces alter the international distribution of political and military power. Neither state nor market is primary; the causal relationships are interactive and indeed cyclical. Thus, the questions (...) focus on the mutual interactions of very different means for ordering and organizing human affairs: the state and the market”²¹. (Idem, p. 9)

A linguagem de Gilpin é muito elucidativa, mas no meu entender, ainda incompleta. O problema é que, como aponta Strange em *States and Markets*, “a percepção de que há uma ligação entre ambas (política e economia) não é suficiente” para se ter um estudo de economia política (Strange, 1988, p.14). Analogamente, como afirma Martin Staniland, citado por Strange, “verificar que, no pôquer, há uma ligação entre um jogo de cartas e um ganho em dinheiro não é o mesmo que saber jogar pôquer e ganhar a partida” (Ibid)²².

Gilpin indica corretamente, citando Robert Heilbroner, que existe uma tensão permanente entre as lógicas do mercado “de alocar as atividades econômicas onde elas são mais produtivas e dão maior lucro” e do Estado, que é “capturar e controlar o processo de crescimento econômico e acumulação de capital”²³ (Gilpin, Op. Cit, p.11). Por isso, “um virulento debate tem ocorrido por séculos sobre a natureza e as conseqüências do atrito entre as lógicas fundamentalmente opostas do mercado e do Estado”²⁴ (Idem, p.12). O fator limitador em sua apresentação da subárea não está em sua análise das relações tremeluzentes entre mercados e Estados, mas na restrição da economia política a elas.

²¹ O grifo é meu.

²² Ambas as citações neste parágrafo são traduções livres do original em inglês.

²³ Tradução livre do original em inglês.

²⁴ Tradução livre do original em inglês.

Para entender como a concepção de EPI apresentada por Gilpin poderia ser ampliada, é necessário pensar três pontos: a) Há problemas com a identificação do Estado como “a encarnação da política”? b) Há problemas com a identificação do mercado como “a encarnação da economia”? c) O que falta para, usando a metáfora de Staniland, “ganharmos a partida”?

Atualmente, a resposta à questão “a” é bastante direta. Há uma vasta literatura sobre atores não-estatais na política e nas RI²⁵. Ficarei satisfeito em apresentar dois comentários sobre o trabalho de Susan Strange. O primeiro é que, apesar do título *States and Markets* que deu a seu livro publicado em 1988, a autora leva em conta nele a atuação de atores não-estatais na EPI. Isto ficará claro nas páginas subseqüentes. O segundo é a reivindicação explícita que fez em 1995 de uma visão da política para além do Estado.

“The first thing that is needed for the further development of the study of international political economy is a redefinition of the study of politics. For too long, political scientists have imagined that politics consists of what governments do, how the function and how they behave to one another. The state, as someone said, came to ‘colonize’ the study of politics. (...) But as the French writer Bertrand de Jouvenel (1954) pointed out (...), people engage in politics whenever one individual or group needs the support or assistance of others to achieve their ends. That principle allows us to think quite differently about the nature of politics. It is no longer confined to the state, to the functioning of government by states. Thus, the chief executives of firms are engaged in politics when they seek the support and cooperation of their managers and their workers, or of their suppliers in meeting quality standards, or the continued confidence of their shareholders or creditors. Running a business – as anyone who has ever done it knows – is more than conducting a series of rational economic exchanges. Conflicting interests have to be reconciled, chains of command established. Areas of responsibility must be defined, and disagreement arbitrated. Above all, some leadership, some sense of purpose, some confidence have to be instilled in all the people involved. Nor does politics outside government occur only on a grand scale. Charity organizers engage in politics. People who try to raise money for charities need ‘the support and assistance of others to achieve their ends’. To some, the ends may be trivial – running a tennis club, for example, or negotiating a car-pool (...). But the process is still political, and calls for political skills more than economic rationality” (Strange, 1995, p.169)

A resposta à questão “b” não é tão simples. Gilpin faz uma distinção muito útil entre os conceitos de “mercado” e de “capitalismo”. O primeiro, explica, é

²⁵ Seria impossível fazer uma lista de todos os autores, mas esta incluiria, por exemplo, Alejandro Colas, Kathryn Sikkink, Marina Ottaway, Thomas Weis, Leon Gordenker, David Held, Anthony McGrew e Paul Wapner.

mais amplo, uma vez que sua “essência” é “o papel central dos preços relativos nas decisões referentes a alocações” (Gilpin, Op. Cit, p. 16). Já a “essência” do segundo, como indicado por Marx e Engels, “é a propriedade privada dos meios de produção e a existência de trabalho livre” ²⁶(Ibid). Neste panorama, nem sequer uma economia socialista deixa de ser “de mercado”. O mesmo vale para os exemplos das empresas e “triviais” dados por Strange, como a administração de um clube de tênis. Eles levam a política além do Estado, mas a economia permanece dentro dos limites do mercado.

O conceito de mercado apresentado por Gilpin aproxima-se muito das mais aceitas definições de “economia”. De acordo com Strange, a economia refere-se ao “uso de recursos escassos para desejos ilimitados. Como fazer uso desses recursos é fundamentalmente uma questão de eficácia. A pergunta é: ‘Qual é a alocação mais eficaz de recursos’”. (Strange, 1998, p. 14)²⁷.

À primeira vista, então, não parece haver problemas com a identificação do mercado como “a encarnação da economia”, feita por Gilpin. Entretanto, existem questões econômicas que dependem de fatores que não podem ser explicados em termos de alocação da forma mais eficaz, ou levando em conta os preços relativos.

Por exemplo: a qualidade de mão-de-obra é um fator econômico que as empresas levam em conta na hora de fazer investimentos (ou seja, alocar recursos) em uma determinada região. Por sua vez, essa qualidade da mão-de-obra depende de uma formação em escolas e cursos técnicos que são financiados com dinheiro do Estado ou de particulares. Até este ponto dependemos de decisões sobre a alocação de recursos. Ainda estamos dentro da lógica do mercado. Porém, em um grupo de x alunos que começarem a freqüentar o maternal de determinada escola, nem todos terão a mesma formação, pois alguns estudarão mais e terão bom desempenho, e outros estudarão menos e seu boletim será recheado de notas fracas. Alguns irão até o último ano e poderão inclusive ingressar em uma faculdade, enquanto outros talvez tenham dificuldade até mesmo para aprender a ler. Assim, alguns poderão vender seu trabalho como mão-de-obra qualificada, capaz de agregar alto valor a um produto ou serviço, ao passo que outros não terão

²⁶ Todas as citações neste parágrafo são traduções livres do original em inglês.

²⁷ Tradução livre do original em inglês.

essa vantagem. Trata-se, evidentemente, de uma questão econômica, mas a variação entre o desempenho dos alunos que a determinou não aconteceu apenas em função da lógica do mercado. As decisões sobre alocação podem ter sido as mesmas tanto em relação à escola quanto dentro de cada família. As variações, assim, podem ter ocorrido devido a motivações pessoais decorrentes de um exemplo próximo, crença religiosa, inspiração com algum projeto artístico ou *n* outros fatores.

Strange admite o efeito exercido sobre a economia pela educação, que não pode ser totalmente englobada na lógica da alocação de recursos. Exemplifica com um caso de sucesso comercial, contrastado com outro de dificuldades:

“There is a close correlation between the availability of knowledge through education and performance in export trade. Taiwan by 1987 had built up its monetary reserves through successive years of trade surpluses to \$62 billion, and had one of the highest proportions in the world of its population in full-time education. African countries have much lower percentages of literacy, and this is an important limiting factor in their ability to export successfully” (Idem, p. 180).

Fenômeno semelhante ocorre com a questão da saúde. A manutenção de uma mão-de-obra saudável é importante para a robustez econômica de qualquer país. Assim, por exemplo, um país com alta incidência de HIV/Aids sofrerá perdas tanto humanas quanto econômicas. Campanhas de informação e prevenção podem ser feitas pelo governo com medidas tomadas de acordo com a lógica do mercado. Em última instância, porém, muitas decisões que podem tornar uma pessoa soropositiva – a prática de sexo sem proteção, o compartilhamento de seringas etc – dependem de uma escolha pessoal que não necessariamente tem relação com a alocação de recursos escassos. O mesmo ocorre com o consumo de uma alimentação saudável que pode diminuir a incidência precoce de doenças degenerativas: também depende de decisões pessoais.

Portanto, a saúde e a educação são dois exemplos de fatores importantes para a economia cujo desempenho não depende apenas de decisões que levem em conta a alocação de recursos escassos, ou seja, a lógica do mercado. Contudo, desconsiderá-las em análises sobre a economia de um país seria um desatino que não passa pela cabeça de economista algum. Segue-se que há mais a ser analisado no estudo da economia do que fatores puramente de mercado.

Se prosseguíssemos no debate aqui sinalizado, entraríamos em uma discussão que cabe a economistas e que possivelmente levaria a argumentações contraditórias acerca da racionalidade do “homem econômico”. Todavia, embora o objetivo final desta dissertação não seja achar uma saída para o quebra-cabeça encontrado na tentativa de dar uma resposta conclusiva à pergunta “b”, faz-se necessário chegar a uma formulação teórica que permita, pelo menos, atingir os pontos almejados nesta subseção: localizar a EPI no mapa acadêmico sem impor-lhe barreiras que limitem inutilmente suas possibilidades como instrumento intelectual, bem como permitir a realização da pesquisa aqui proposta dentro dos marcos da subárea.

Para desatar esses dois nós, é preciso responder à questão “c”: já que não basta identificar a existência de uma relação entre Estado e mercado para criar um estudo de economia política, o que é preciso fazer?

Vimos que Robert Gilpin descreve o Estado e o mercado como “meios muito diferentes de ordenar e organizar as questões humanas” (Gilpin, Op. Cit, p.9). Susan Strange também considera que a definição de EPI nasce do estudo da organização das questões humanas. Para a autora, as pessoas tentam, “por meio da organização social”, garantir a provisão de quatro valores básicos: “riqueza, segurança, liberdade de escolha e justiça” (Strange, 1988, p.17). De acordo com Strange, embora todas as sociedades busquem todos esses valores, elas o fazem em graus diferentes, atribuindo prioridades diversas a cada um deles²⁸.

*“All societies need to produce food, shelter and other material goods; but some will give the production of wealth in material form the highest priority. All societies will be organized to give the individual some greater security from the violence and abuse of others, both from others within that society and others from outside it. But some will put order and security first. Indeed, the two great advantages of social organization over life in individual isolation is that association with other humans both increases the possibility of wealth and adds to personal security. Social organization does, however, entail certain choices regarding freedom, or the individual’s right to choose; and regarding the relative justice of one set of arrangements over another (...).
Once you have a society, therefore, you have arrangements made which provide some wealth, some security, some element of freedom of choice for the members or groups of them, and some element of justice. (...)
Societies therefore differ from each other in the proportions in which they combine the different values.”²⁹ (Ibid).*

²⁸ Ambas as citações neste parágrafo são traduções livres dos originais em inglês.

²⁹ Grifos no original.

Diante deste quadro, o mesmo “método analítico de economia política” pode ser aplicado por antropólogos que estudam sociedades remotas e por estudiosos da economia global. A pergunta primordial que deve ser feita é “a que valores essas organizações sociais dão maior prioridade?”. Em seguida, o que Strange chama de “as velhas questões de todas as análises políticas”: “Quem leva o quê?”, “quem ganha, quem perde?”, “quem assume os riscos e quem é poupado dos riscos”, “quem ganha as oportunidades e a quem são negadas as oportunidades de acesso aos quatro valores?”³⁰ (Idem, p.18). É com base neste quadro que a autora chega à sua definição de EPI.

“The definition, therefore, that I would give to the study of international political economy is that it concerns the social, political and economic arrangements affecting the global systems of production, exchange and distribution, and the mix of values reflected therein. Those arrangements are not divinely ordered, nor are they the fortuitous outcome of blind chance. Rather they are the result of human decisions taken in the context of man-made institutions and sets of rules and customs”³¹ (Ibid).

Nesta definição, além de denotarem a presença da “política fora do Estado”, como já indicado na questão “a”, os arranjos “sociais” são o complemento que faltava às questões econômicas definidas na questão “b” em termos da lógica do mercado, ou seja, da alocação de recursos levando-se em conta um papel crucial dos preços relativos. Esta definição “trilateral” cumpre o objetivo identificado de localizar a subárea dentro do mapa acadêmico sem prendê-la a limitações inúteis e até mesmo contraproducentes.

³⁰ Tradução livre do original em inglês.

³¹ O grifo é meu.

2.3. A EPI e as estruturas de poder

Do ponto de vista da presente pesquisa, a definição “trilateral” de Strange tem a vantagem de oferecer um instrumental teórico mais adequado do que a “bilateral” de Gilpin à análise dos efeitos do comércio exterior sobre o bem-estar interno. Nesta seção, primeiro verificarei quais são os campos de análise abertos pelo marco teórico defendido pelo autor. Depois, farei o mesmo com o proposto por Strange. Ficará claro que a autora oferece uma opção melhor, embora também sejam necessárias algumas observações acerca das ferramentas teóricas que apresenta.

Gilpin considera que as lógicas conflitantes do mercado e do Estado, cuja interação, em sua visão, definem o campo de estudo da economia política, dão origem a três grandes grupos de questões da subárea. Para ele,

“the conflict between the evolving economic and technical interdependence of the globe and the continuing compartmentalization of the world political system composed of sovereign states is a dominant motif of contemporary writings on international political economy. Whereas powerful market forces in the form of trade, money, and foreign investment tend to jump national boundaries, to escape political control, and to integrate societies, the tendency of government is to restrict, to channel, and to make economic activities serve the perceived interests of the state and of powerful groups within it” (Gilpin, Op. Cit, p. 11)

O primeiro dos três grandes grupos é o relativo “às causas e aos efeitos econômicos e políticos da emergência de uma economia de mercado”, e suas perguntas básicas são: “Sob que condições emerge uma economia mundial altamente interdependente?”, “ela promove a harmonia ou causa conflito entre os Estados nacionais?”, e ainda “é preciso que exista uma potência hegemônica para garantir relações de cooperação entre os Estados capitalistas, ou a cooperação emerge espontaneamente do interesse mútuo”?³² (Idem, p. 12).

De acordo com Gilpin, o segundo grande campo de debate dentro da subárea é “a relação entre mudança econômica e mudança política”. Aqui, as perguntas cruciais são: “Quais são os efeitos, sobre as relações políticas internacionais, e quais são os problemas associados a mudanças estruturais no locus de atividades econômicas e de setores econômicos líderes, e a taxas cíclicas

³² Traduções livres do original em inglês.

de crescimento econômico?” e, “vice-versa, como os fatores políticos afetam a natureza e as conseqüências das mudanças estruturais em assuntos econômicos?”³³ (Idem, p.13).

A pesquisa desta dissertação se aproximaria mais da terceira grande subdivisão da EPI na classificação de Gilpin, que se refere ao “significado de uma economia de mercado mundial para as economias nacionais”. As perguntas que orientam os estudos neste campo são: “Quais são suas conseqüências (de uma economia global) para o desenvolvimento econômico, o declínio econômico, e o bem-estar econômico de sociedades individuais?”, “como a economia de mercado mundial afeta o desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos e o declínio econômico das economias avançadas?”, “como afeta a distribuição de riqueza e poder entre sociedades nacionais?”, e “o funcionamento da economia mundial tende a concentrar riqueza e poder, ou a difundi-los?”³⁴ (Idem, p.14).

Este terceiro grande campo da EPI no mapeamento proposto por Gilpin trata, entre outras questões, da relação entre a economia global (incluindo o comércio internacional) e o bem-estar das sociedades individuais. O problema está na limitação do bem-estar ao plano econômico. Na seção anterior, defendi que há fatores que, embora não sejam determinados por arranjos políticos nem pela alocação mais eficaz de recursos, são importantes para a EPI. Analogamente, esses outros fatores também sofrem influência do conjunto dos aspectos envolvidos na economia política internacional. Mas Gilpin pergunta-se apenas pelos efeitos da “economia global” sobre o “bem-estar *econômico*”.

Um primeiro movimento para a expansão da proposta de Gilpin seria a supressão da palavra “econômico”, o que provocaria uma adaptação da pergunta destacada para “Quais são as conseqüências de uma economia mundial para o bem-estar de sociedades individuais?”. Com o fim de direcioná-la mais especificamente para o estudo desta dissertação, seria necessária uma nova adaptação para chegar a: “Qual é a relação entre a economia mundial (em seu aspecto comercial) e o bem-estar de sociedades individuais?”.

Trabalhando com o enquadramento apresentado por Strange, a localização da pesquisa na EPI é mais direta. Após 1) identificar o que considera como quatro

³³ Traduções livres do original em inglês.

³⁴ Traduções livres do original em inglês.

valores básicos que todas as organizações sociais procuram alcançar, embora em proporções diferentes, e 2) afirmar que o estudo da EPI refere-se a arranjos sociais, políticos e econômicos, e à combinação desses valores que tais arranjos incluem, a autora aponta que a forma como acontece essa mistura é definida pelo exercício de poder.

“It is impossible to study political economy and especially international political economy without giving close attention to the role of power in economic life. Each system of political economy (...) differs (...) in the relative priority it gives to each of the four basic values of society. Each reflects a different mix in the proportional weight given to wealth, order, justice and freedom. What decided the nature of the mix is, fundamentally, a matter of power” (Strange, idem, p. 23).

Strange diferencia dois tipos de poder exercidos na economia política: relacional e estrutural. O primeiro tipo, mais clássico e ao gosto dos “escritores realistas de livros-texto”, é a capacidade de obrigar outros a fazerem algo que não fariam na ausência do exercício daquele poder (Idem, p.24). O segundo é “o poder de plasmar e determinar as estruturas da economia política global”³⁵ (Ibid).

Segundo a autora, não é possível encontrar o poder estrutural em uma única estrutura, e sim em quatro estruturas primárias relacionadas entre si, porém distinguíveis. Essas quatro estruturas são: da segurança, da produção, das finanças e do conhecimento. Como em uma pirâmide de quatro lados, cada uma dessas estruturas toca e afeta as outras três, mas nenhuma delas necessariamente predomina. Em virtude da operação destas quatro estruturas principais, a autora vê a emergência de “estruturas secundárias”, como as do comércio, do bem-estar, da energia e dos sistemas de transporte.

Com base nesta proposta, a pesquisa desta dissertação pode ser definida como uma análise da influência da estrutura do comércio sobre a estrutura do bem-estar. Para isso, contudo, dois problemas precisam ser resolvidos. O primeiro é a separação que faz Strange entre estruturas “primárias” e “secundárias” – principalmente tendo em vista que ela classifica tanto a do comércio quanto a do bem-estar como “secundárias”, e diz que estas emergem apenas em função da operação das “primárias”. O segundo problema decorre do foco da autora, embora esta não aborde o assunto de maneira direta, no plano global. Os Estados, porém,

³⁵ Ambas as citações deste parágrafo são traduções livres do original em inglês.

são participantes importantíssimos da economia política internacional, o que me levará a defender que o marco teórico proposto por Strange pode ser enriquecido pela adoção de estruturas nacionais.

2.4. Modificações necessárias

2.4.1. “Primárias” e “secundárias”: por que a divisão empobrece a proposta de Strange

Strange aponta que as estruturas secundárias “refletem amplamente a natureza das estruturas primárias de segurança, produção, finanças e conhecimento”³⁶ (Idem, p.208). Apesar de “amplamente” não ser sinônimo de “totalmente”, acredito que a limitação imposta pela restrição acerca da índole das estruturas “secundárias” seja bastante empobrecedora.

Lembremos que Strange apontou que as sociedades se diferenciam na importância proporcional que dão a quatro valores fundamentais: segurança, riqueza, liberdade de escolha e justiça. Pensou a EPI como uma subárea relativa a “arranjos que afetam sistemas globais de produção, troca e distribuição, e a mistura de valores que estes refletem” (Idem, p.18). Ao mesmo tempo, reconhece que “esses valores não são ordenados por intervenção divina, nem resultados fortuitos do mero acaso”; são “o resultado de decisões humanas” (Ibid)³⁷. Em última instância, uma questão de poder. Se a escolha dos valores que prevalecem não é algo fixo e varia de sociedade para sociedade em função do uso do poder, como afirmar que as estruturas nas quais está o poder estrutural limitam-se às quatro que a autora identifica como “primárias”? Tanto a reflexão como exemplos práticos mostram que isto é muito duvidoso.

Para Strange, as quatro estruturas “primárias” (segurança, finanças, conhecimento e produção)

“are not peculiar of the world system, or the global political economy, as you may prefer to call it. The sources of superior structural power are the same in very small human groups, like a family or a remote village community, as they are in

³⁶ Tradução livre do original em inglês.

³⁷ Todas as citações neste parágrafo são traduções livres do original em inglês.

the world at large. The four sources (...) are: control over security; control over production; control over credit; control over knowledge, belief and ideas” (Idem, p. 26)

Não entrarei no mérito da aplicabilidade do modelo proposto fora da EPI, pois a discussão que me interesse inscreve-se na subárea. Para não fugir do meu foco, tampouco questionarei a noção de que esses quatro valores, e apenas eles, estão presentes em absolutamente todas as comunidades. O importante aqui é notar que os valores básicos das sociedades – quer os apontados por Strange, quer outros, em uma relação mais ampla ou mesmo restrita - encontram-se “espalhados” pelas diferentes estruturas de poder na EPI. O que garante que as estruturas que a autora aponta como “secundárias” também não possam conferir poder estrutural? É interessante notar como esta postura lembra a exclusão da economia em relação ao estudo das relações internacionais até o movimento de contestação iniciado na virada da década de 60 para a de 70. No restante desta subseção, apresentarei os dois pontos que, de acordo com Strange, as estruturas “primárias” têm em comum, e afirmarei que as “secundárias” também compartilham deles.

Diz a autora:

“what is common to all four kinds of structural power is that the possessor is able to change the range of choices open to others, without apparently putting pressure on them to take one decision or to make one choice rather than others. Such power is less ‘visible’³⁸. The range of options open to the others will be extended by giving them opportunities they would not otherwise have had. And it may be restricted by imposing costs or risks upon them larger than they would otherwise have faced, thus making it less easy to make some choices while making it more easy to make others” (Idem, p.31).

Vários casos práticos jogam por terra a idéia de que as estruturas “secundárias” operam exclusivamente em função das “primárias”, e que o contrário não acontece. Basta pensar na repercussão que a assinatura de um acordo comercial pode ter para a nota dada por agências de classificação de risco aos bônus da dívida de um Estado (“risco soberano”), uma avaliação levada em conta por agentes econômicos para ampliar ou restringir o crédito ao país. Um exemplo disso aconteceu em abril de 2007, quando o vice-ministro das Finanças

³⁸ A comparação aqui é com o poder “relacional”.

da Coreia do Sul, Kim Sung-jin, anunciou que aproveitaria uma visita aos EUA para ir ao escritório da agência Moody's tentar persuadir seus analistas a elevarem a nota dos títulos do país em vista de um acordo comercial entre Seul e Washington.

Se tanto as estruturas de poder “secundárias” podem influenciar as “primárias” como vice-versa, também não se pode negar que as “secundárias” influenciam entre si. A observação empírica também demonstra que não há como não existir relação entre, por exemplo, as estruturas de energia e a de transporte – quando mais não seja porque os meios de transporte usam fontes de energia.

Parece ainda bastante evidente que a estrutura do comércio influencia a do bem-estar, que Strange considera uma estrutura secundária. É curioso notar como a autora analisa, por exemplo, a mudança dos produtos exportados no mundo – o aumento do comércio do petróleo e das trocas de eletrônicos, aviões e serviços para mencionar apenas alguns exemplos -, sem entrar na discussão de como essa mudança afeta o bem-estar das sociedades com economias produtoras de petróleo, ou que passaram a produzir bens eletrônicos. Para ela,

“because the impact of any one primary structure on the trade prospects of any country at any one time will vary so much, the combined effects on that country of all four structures, some being favourable to it others unfavourable will vary even more” (Idem, p. 181).

Esta observação é correta, porém incompleta. Por que não pensar também na influência da estrutura do comércio sobre as quatro “primárias”? Ou ainda sobre as outras “secundárias”? E das outras “secundárias” sobre o comércio? Não há motivo convincente para esse silêncio. O próprio bem-estar, como discutirei com um pouco mais de profundidade no capítulo 3, pode ser visto, no esquema proposto por Strange, como uma fonte de poder, pois a capacidade de alocá-lo na sociedade também confere àquele que a possui o poder de mudar o leque de opções abertas aos outros, sem pressioná-los de forma muito visível.

Há ainda um segundo ponto que, de acordo com Strange, caracteriza suas quatro estruturas “primárias”: como já indiquei, nenhuma delas necessariamente prevalece. A autora propõe a representação dessas estruturas como uma pirâmide de plástico na qual todos os lados se tocam, sem que nenhum deles tenha obrigatoriamente mais peso.

“Another point about my four-faceted plastic pyramid image is that it is significant that each facet touches the other three. Each interacts with the others. It should also be represented as balancing on one of the points, rather than resting on a single base. There is a sense in which each facet – security, production, finance and knowledge-plus-beliefs is basic for the others. But to represent the others as resting permanently on any one more than on the others suggests that one is dominant. This is not necessarily or always so.” (Idem, p.31).

Novamente, não vejo motivos para excluirmos as estruturas “secundárias” da idéia de que todas estão em permanente contato, sem que uma necessariamente se imponha. É evidente que se ampliarmos essa idéia às oito estruturas propostas por Strange teremos de prescindir da imagem da pirâmide. Acredito que isto seja necessário. De fato, não são necessários novos exemplos, pois o dado sobre comércio, de um lado, e finanças, de outro, é bastante eloqüente para demonstrar a falta de uma hierarquia engessada na relação entre as estruturas. A ausência de uma hierarquia obrigatória, aliás, é um tema familiar à EPI. Afinal, como vimos, em sua busca por um espaço nas relações internacionais, os autores da subárea tiveram que contestar o *mainstream* realista e argumentar que a segurança nem sempre seria a questão predominante na disciplina. Foi o que fizeram Keohane e Nye no citado artigo *Realism and Interdependence* ao caracterizar a ausência de uma hierarquia obrigatória entre os assuntos como uma das três características principais da situação das relações entre Estados que descreveram como “interdependência complexa”³⁹.

Se, de um lado, o argumento de Keohane e Nye focaliza-se apenas nas relações entre os Estados, de outro, é mais completo que o de Strange ao descartar hierarquias rígidas para as questões na EPI. No meu entender, Strange desperdiça parte das possibilidades de seu arcabouço teórico ao estabelecer quatro estruturas como fontes de poder primário em absolutamente todas as situações. Afinal, em última análise, a idéia de que os valores básicos das sociedades podem ser hierarquizados de diferentes formas impede que as estruturas que formam o poder estrutural tenham uma hierarquia engessada.

³⁹ As outras duas características são: os fatos de múltiplos canais conectarem as sociedades e de o poder militar não ser usado por um Estado contra outro quando prevalece uma situação de interdependência complexa.

Assim, dependendo do caso, as estruturas “secundárias” podem ser fontes tão importantes de poder estrutural quanto as “primárias”. A atuação das estruturas “secundárias” pode ter grande influência sobre variações nas estruturas “primárias”, e também sobre outras “secundárias”.

2.4.2. Estruturas nacionais

Nos capítulos de *States and Markets* dedicados à análise das estruturas, o foco de Strange é sempre o cenário global. Entretanto, a própria autora assinala que as fontes de poder estrutural são as mesmas em qualquer grupo humano ou sociedade. Certamente não faz sentido estudar dentro da EPI as estruturas nas quais o poder se assenta em uma família ou um vilarejo. Acredito, porém, que estruturas nacionais devam ser levadas em conta.

É verdade que respaldei o argumento segundo o qual o Estado não é a “encarnação” da política. Ele convive com outros atores políticos importantes, mas possui dois atributos básicos que o diferenciam de todos os demais na arena da EPI. Em primeiro lugar, o Estado é soberano: não reconhece qualquer autoridade acima de si. Isto significa que possui uma presença jurídica que define um “dentro” e um “fora” de si. A importância deste fato para a EPI fica patente em muitas situações. Um exemplo claro é o de um caso ocorrido no início de 2006. Na ocasião, estava sendo negociado um acordo pelo qual uma subsidiária da firma Dubai Ports World, de propriedade do governo dos Emirados Árabes Unidos, assumiria o controle de vários portos nos EUA. Legisladores americanos opuseram-se a essa possibilidade, alegando que o pacto poderia ameaçar a segurança do país. O assunto suscitou uma celeuma no Congresso americano que ganhou proporções tão gigantescas que acabou fazendo a empresa desistir da oportunidade. No fim das contas, o caso só teve esse final porque o Congresso é um órgão do Estado, e este não admite nenhuma outra autoridade em território nacional. Se os atores envolvidos (a Dubai Ports World e os políticos americanos) não reconhecessem o espaço de soberania criado pela presença do Estado, toda a discussão perderia sentido.

O segundo atributo é que apenas os Estados têm capacidade de implementar políticas públicas capazes de modificar as estruturas nas quais se

localiza o poder na EPI. Isto não significa que outros atores não possam alterar tais estruturas, mas que o alcance que tem a ação dos Estados normalmente é muito maior que o que pode ser atingido pelos demais. Evidentemente, alguns Estados têm mais capacidade que outros de alterar as estruturas globais. No caso das estruturas nacionais, os Estados costumam ser o ator mais poderoso, embora seja mister admitir que há exceções a essa regra, como demonstram, por exemplo, os debates sobre “Estados falidos” e o papel de atores não-estatais, como grupos terroristas, multinacionais etc. O caso é que só um Estado pode, por exemplo, assinar um tratado de não-proliferação que altere estruturas da segurança, aumentar ou diminuir as taxas de juros referentes à sua moeda, afetando estruturas das finanças; firmar pactos com outros Estados que mudem substancialmente estruturas do comércio. Os exemplos seriam muitos. Poder-se-ia argumentar que outros atores, como as ONGs, adotam medidas que modificam – recorrendo a um exemplo crucial para esta dissertação - a alocação de bem-estar. Mas, na grande maioria das situações, seu poder de atuação é reduzido quando comparado ao do aparelho estatal.

Este alcance das políticas públicas é uma consequência do primeiro atributo do Estado: o fato de ser uma autoridade soberana. Sem isto, ele não arrecadaria impostos nem teria outras fontes de renda, como a emissão de dívida “soberana”, que viabilizassem os gastos com tais políticas. O poder de implementar políticas públicas faz com que o Estado possa tanto participar da modificação de estruturas globais como mediar a forma como um fenômeno internacional se reflete internamente. Um exemplo do primeiro caso é o abandono do padrão-ouro pelos Estados Unidos. Uma aplicação do segundo será feita nesta dissertação, na qual se estudará como a atuação estatal modifica o impacto das estruturas do comércio nacionais (ou seja, a participação de um país no comércio exterior) sobre as estruturas do bem-estar nacionais.

Assim, os dois atributos da soberania e do poder de implementação de políticas públicas fazem com que os Estados possam tanto modificar elementos das estruturas globais como condicionar o impacto interno de fenômenos internacionais. Segue-se que a adoção de estruturas nacionais não apenas é necessária para uma longa lista de análises de EPI que sigam o marco proposto por Strange, como também enriquece consideravelmente esse enquadramento teórico.

2.5. Teorias do comércio

Vimos na seção anterior que a pesquisa proposta pode ser definida como uma análise do impacto da estrutura do comércio nacional sobre a estrutura do bem-estar nacional. Existem pelo menos duas grandes tradições teóricas acerca dos efeitos do comércio: a liberal e a intervencionista⁴⁰. Antes de seguir adiante nesta dissertação, é preciso observar o que dizem os principais expoentes envolvidos no debate entre ambas as tradições, para analisar se suas posições podem ser aplicadas ao presente estudo.

2.5.1. A tradição liberal: Smith, Ricardo, Walras e Heckscher-Ohlin

Os dois grandes nomes dos alvares da teoria liberal do comércio são Adam Smith e David Ricardo. Esta tradição considera as trocas comerciais um jogo de soma positiva e vê uma harmonia de interesses entre os países.

“Although liberal theory has changed in form and content from the simple ideas of Adam Smith to the sophisticated mathematical formulations of the present day, it

⁴⁰ Gilpin observa duas grandes linhas teóricas acerca do comércio: a liberal e a “nacionalista” ou intervencionista. Strange menciona três teorias: liberal, realista (equivalente a “nacionalista”) e estruturalista ou da dependência. Não abordarei aqui esta última devido à sua limitação para a análise de efeitos diferentes do comércio em países com características similares (e ambos latino-americanos), que é o que será pesquisado. Essa limitação decorre de o foco da teoria ser o sistema, como indica o nome “estruturalista”. Há, portanto, pouco espaço para diferenças em casos como os do Chile e da Venezuela, que serão os abordados. É verdade que esta corrente reúne uma rica variedade de autores. A Teoria da Dependência associada a Raúl Prebisch e à Cepal, por exemplo, tem parentescos com o “nacionalismo” ou “realismo”, mas seus proponentes também secundavam políticas compensatórias para os países do Terceiro Mundo, para além do nível nacional. Uma vertente mais radical, representada por autores como Gunder Frank, apresenta “a desigualdade econômica como o reflexo da desigualdade inseparável de um sistema capitalista sustentado pelo uso do poder político, tanto nacional como internacionalmente”, de forma que políticas compensatórias pouco ajudariam em um quadro geral que condenaria permanentemente o Terceiro Mundo ao atraso (Strange, 1988, p. 178). Estas citações são traduções livres do original em inglês.

rests ultimately upon the belief that economic specialization produces gains in productive efficiency and national income. Liberal theory also believes that trade enlarges consumptions possibilities.” (Gilpin, Op. Cit, p. 173).

Na base do nascimento do pensamento econômico liberal está uma teoria do valor das mercadorias sustentada no trabalho nelas empregado. Smith identificou dois tipos de valor para cada produto: um de uso e outro de troca. O primeiro, embora fundamental, não serve para a comparação entre produtos, uma vez que a utilidade não é mensurável. Já o segundo permite o estabelecimento do valor de um produto em comparação com outros, inclusive o dinheiro. E esse valor é determinado pela quantidade de trabalho demandada por aquele artigo.

A Riqueza das Nações, de Smith, é uma crítica feroz à política mercantilista adotada pelos Estados europeus em seu processo de consolidação. O mercantilismo não era um ideário econômico consolidado, mas uma série de propostas implementadas pelos países em transição entre o feudalismo e o capitalismo. Tratava-se de um dos três pilares do sistema de Estados nacionais em sua gênese no Velho Continente, ao lado do absolutismo político e do nacionalismo ideológico. Entre suas idéias básicas estava a noção de que a riqueza da sociedade crescia com o aumento do estoque dos meios de pagamento, ou seja, ouro e prata, o que levava também a uma expansão do poder do Estado. Tais meios de pagamento eram uma dádiva da natureza, não algo emitido pelo Estado. O dinheiro era considerado um fator de produção; acreditava-se que, acumulando metais preciosos, o Estado também se dotaria de maior capacidade de produção. Além de depender do estoque de dinheiro, o aumento da produção estava ligado à livre circulação dentro do mercado nacional e à unificação econômica interna, ou seja, à eliminação das barreiras medievais ao comércio nacional. Finalmente, via-se a política comercial protecionista e promotora das exportações como a única capaz de aumentar o poder do Estado nacional por meio da expansão de sua riqueza.

Contra esse conjunto de idéias insurgiram-se os primeiros pensadores da teoria liberal. Antes de Adam Smith, David Hume já propusera a hipótese do preço-fluxo de metais preciosos, segundo a qual o acúmulo de metais preciosos era inútil aos interesses de um Estado, uma vez que o aumento dos meios de pagamento provocaria um encarecimento das mercadorias exportadas. Assim, com o tempo, as importações se tornariam mais baratas e as exportações mais

caras, o que prejudicaria a balança comercial. Nesta visão, o dinheiro deixava de ser um fator de produção e se tornava um meio de troca para o Estado que, ao contrário dos indivíduos, não enriqueceria com o acúmulo de ouro e prata.

Smith trabalha com a noção de sistema econômico governado por leis objetivas e inteligíveis. A operação eficiente desse sistema requereria a maior liberdade econômica possível para os indivíduos. Aqui, o conceito de liberdade é tanto individualista - referido ao indivíduo – quanto negativo - liberdade é a ausência de constrangimentos à ação do indivíduo. O cerne da crítica ao mercantilismo está em sua definição de riqueza. Esta não reside no dinheiro, mas naquilo que ele compra. A riqueza de uma nação não é o acúmulo dos meios de pagamento, mas do que ele produz. O autor, na realidade, trabalha com a noção de PIB ao propor que a riqueza do país é equivalente a tudo o que ele produz.

“There is another balance (...) very different from the balance of trade, and which, according as it happens to be either favourable or unfavourable, necessarily occasions the prosperity or decay of every nation. This is the balance of the annual produce and consumption.” (Smith, Op. Cit, p. 626).

De acordo com o autor, quanto mais um Estado se abrir para o comércio, melhor, pois os países têm diferentes atributos na produção. Para aumentar a riqueza, é melhor cada um se concentrar naquilo para o que tem vocação. Quando o custo de um artigo comprado no exterior for menor do que o de sua produção no país, convém importá-lo e canalizar o montante poupado para algo mais produtivo. Esta é a idéia das vantagens absolutas na divisão internacional do trabalho. Com esta divisão, todos ganham porque todos produzem mais e têm mais acesso à riqueza, embora não em partes iguais. Neste raciocínio, o monopólio do mercado interno beneficia um tipo de indústria, e canaliza para ela recursos. Não é, entretanto, positivo para a sociedade em geral. O autor contrapõe o artificialismo, ou seja, a direção do Estado, à espontaneidade do mercado. O resultado da direção estatal é a ineficácia associada ao predomínio do interesse particular daquele que é protegido. A espontaneidade das relações de mercado é associada à eficácia e ao predomínio do interesse geral. O argumento de Adam Smith é simultaneamente econômico e moral.

Partindo do trabalho de Smith, David Ricardo aperfeiçoou, em “Princípios de Economia Política e Tributação”, de 1816, a idéia dos benefícios do comércio

ao elaborar a noção de vantagens comparativas em vez de absolutas. É importante ressaltar que, em sua construção teórica, Ricardo utiliza uma noção de pleno emprego. A oferta de trabalho disponível é considerada um dado exógeno. O trabalho é regido simplesmente pela concorrência. A taxa de lucro é vista como o motor do crescimento econômico e, ao mesmo tempo, o autor considera que um aumento do lucro só pode advir de uma queda dos salários. Esta visão respalda o interesse do comércio internacional, que aumentaria o total de produtos disponíveis diminuindo seu preço e, portanto, o montante do salário que os trabalhadores precisam ganhar.

Apoiado em sua visão, que trazia embutida uma noção de total mobilidade interna, mas nenhuma mobilidade externa do trabalho, Ricardo aponta que os países devem embarcar no comércio exterior porque cada um é diferente, e pode se beneficiar de suas particularidades utilizando o fator trabalho, que confere valor aos produtos, naqueles setores em que é comparativamente melhor do que seus parceiros. Desta forma, cada um poderia se concentrar em sua especialidade, e os ganhos ainda seriam potencializados para todos porque se trabalharia com economias de escala.

Seu exemplo clássico é um modelo de dois países e dois produtos: o comércio do vinho português e do tecido inglês. Considera que a Inglaterra precisaria do trabalho de 120 homens para produzir determinada quantidade de vinho durante um ano e de cem para produzir outro total de tecido no mesmo período, e que Portugal necessitaria o trabalho de apenas 80 pessoas para produzir a mesma quantidade de vinho que os ingleses em lapso idêntico, e de 90 para produzir a mesma quantidade de tecido também no mesmo tempo. De acordo com a visão de Adam Smith, Portugal produziria tanto o tecido quanto o vinho e não comercializaria nenhum com a Inglaterra, uma vez que produziria ambos mais baratos do que compraria. Para Ricardo, entretanto, é conveniente para Portugal concentrar-se na produção de vinho e comprar o tecido da Inglaterra. Nas palavras do autor,

“if Portugal had no commercial connection with other countries, instead of employing a great part of her capital and industry in the production of wines, with which she purchases for her own use the cloth and hardware, she would be obliged to devote a part of that capital to the manufacture of those commodities, which she would thus obtain probably inferior quality as well as quantity.

The quantity of wine which she shall give in exchange for the cloth of England is not determined by the respective quantities of labour devoted to the production of

each, as it would be if both commodities were manufactured in England, or both in Portugal.

England may be so circumstanced that to produce the cloth may require the labour of 100 men for one year; and if she attempted to make the wine, it might require the labour of 120 men for the same time. England would therefore find it her interest to import wine, and to purchase it by the exportation of cloth.

To produce wine in Portugal might require only the labour of 80 men for one year, and to produce the cloth in the same country might require the labour of 90 men for the same time. It would therefore be advantageous for her to export wine in exchange for cloth. This exchange might even take place notwithstanding that the commodity imported by Portugal could be produced there with less labour than in England. Though she could make the cloth with the labour of 90 men, she would import it from a country where it required the labour of 100 men to produce it, because it would be advantageous to her rather to employ her capital in the production of wine, for which she would obtain more cloth from England, than she could produce by diverting a portion of her capital from the cultivation of vines to the manufacture of cloth.” (Idem, p.82).

Décadas depois da publicação do livro de Ricardo, o pensamento neoclássico representou importante ruptura dentro da tradição liberal. Vimos anteriormente a distinção que faz Léon Walras entre ciência e arte. Agora, é preciso ressaltar a teoria do valor que o autor apresenta. Esta rompe com a idéia do valor-trabalho que está na base das propostas de Smith e Ricardo. De acordo com Walras, uma mercadoria é algo útil e que, ao mesmo tempo, posse ser apropriado, permutado e produzido industrialmente. Algo pode ser vital, mas não será uma mercadoria se não cumprir esses requisitos, como acontece com a luz do sol. Subjacente a esta discussão está a noção de escassez, ou raridade. É esta que determina o valor das mercadorias a serem trocadas.

“Compreende-se (...) qual é aqui o sentido das palavras *raro* e *raridade*. Um sentido científico, como o das palavras *velocidade* em mecânica e *calor* em física. Para o matemático e para o físico, a velocidade não se opõe à lentidão, nem o calor ao frio, como se dá na linguagem vulgar: a lentidão não passa, para um, de uma velocidade menor, o frio não passa, para o outro, de um calor menor. Um corpo, na linguagem da ciência, tem velocidade desde que se mova e tem calor desde que tenha qualquer temperatura. Do mesmo modo, aqui, a raridade e a abundância não se opõem uma à outra: por mais que seja abundante, uma coisa é rara, em Economia Política, desde que seja útil e limitada em quantidade, exatamente como um corpo tem velocidade em mecânica, desde que percorra certo espaço em certo tempo. Isso quer dizer que a raridade é a relação entre a utilidade e a quantidade, ou a utilidade contida na unidade de quantidade, como se diz que a velocidade é a relação entre o espaço percorrido e o tempo gasto em percorrê-lo, ou o espaço percorrido na unidade de tempo. (...) O fato da limitação na quantidade das coisas úteis, que as torna raras, tem três conseqüências:

- 1) As coisas úteis limitadas em quantidade são *apropriáveis*. (...)
- 2) As coisas úteis limitadas em quantidade são *valiosas* e *permutáveis*. (...)

3) As coisas úteis limitadas em quantidade são *produzíveis* ou *multiplicáveis industrialmente*⁴¹ (Walras, Op. Cit, p. 46-47).

A idéia da utilidade contida na unidade de quantidade alicerça a teoria da utilidade marginal. Esta “decorre do consumo da última unidade de determinado bem” e baseia-se no princípio de saturabilidade proposto inicialmente por Herman Heindrich Gosse e “segundo o qual, à medida que se consome um bem, diminui a satisfação ou a utilidade de cada unidade adicional consumida desse bem” (Sandroni, 2005, p. 869). A utilidade do consumo do valor adicional é decrescente. Quando se juntam todas as escalas da sociedade, há uma curva de utilidade marginal agregada que pode ser tratada como “coisa” porque não sofre interferência de pessoas individualmente. Verifica-se que, neste modelo, o que confere valor não é mais o trabalho, e sim a escassez do bem relativa à oferta e à escala de preferência na sociedade.

Uma importante aplicação desta noção é o Modelo de Heckscher-Ohlin, proposto pelos economistas suecos Bertil Ohlin e Eli Hecksher. Partindo da idéia ricardiana das vantagens relativas e da noção do valor determinado pela escassez, este modelo aponta que um país terá vantagem comparativa nos artigos cuja produção requeira o uso relativamente intensivo de fatores de que ele seja mais abundantemente dotado do que seus parceiros comerciais. Portanto, o Modelo de Heckscher-Ohlin permite a identificação de vencedores e perdedores com o comércio exterior. Aqueles setores da economia que fazem uso de fatores menos intensivos saem perdendo mesmo que o país enriqueça como um todo.

Paul Krugman e Maurice Obstfeld explicam essa idéia utilizando o modelo que envolve dois países, dois produtos (tecido e alimento) e dois fatores de produção (terra e mão-de-obra). “Os dois bens se diferenciam na *intensidade dos fatores*, isto é, para uma dada razão salário/aluguel da terra, a produção de um dos bens usará uma maior proporção terra/mão-de-obra que o outro” (Krugman e Obstfeld, 2001, p. 86)⁴². Assim,

“Desde que o país produza ambos os bens, há uma relação unívoca entre os preços relativos dos *bens* e os preços relativos dos *fatores*. Um aumento no preço relativo do bem trabalho-intensivo vai deslocar a distribuição da renda em favor da mão-de-

⁴¹ Grifos no original.

⁴² Grifos no original.

obra, e o fará de maneira muito intensa: o salário real do trabalhador aumentará em termos de ambos os bens, enquanto a renda real dos proprietários de terra cairá em termos de ambos os bens. (...)

Um aumento na oferta de um dos fatores expande as possibilidades de produção, mas há uma trajetória *enviesada*: para preços relativos dos bens constantes, a produção do bem intensivo nesse fator aumenta enquanto a produção do outro bem realmente cai. (...)

Um país com grande oferta de um recurso em relação à oferta de outros recursos tem *abundância* daquele recurso. Um país tende a produzir relativamente mais bens que usam os recursos abundantes intensivamente. O resultado é a teoria de Heckscher-Ohlin do comércio: os países tendem a exportar bens que são mais intensivos em fatores dos quais são dotados abundantemente. (...)

Como as mudanças nos preços relativos dos bens têm efeitos muito fortes sobre os ganhos relativos dos recursos e como o comércio muda os preços relativos, o comércio internacional tem fortes efeitos sobre a distribuição de renda. Os proprietários dos fatores abundantes de um país ganham com o comércio, mas os proprietários de fatores escassos perdem” (Idem, p. 86-87)⁴³.

Apesar de o modelo ser “extremamente útil, especialmente como um meio de analisar os efeitos do comércio na distribuição da renda” (Idem, p. 87), empiricamente é necessário levar em conta fatores como as “grandes diferenças entre recursos, barreiras comerciais e diferenças internacionais de tecnologia” (Ibid). Isto explica por que não se observa a equalização dos preços dos fatores como mão-de-obra e capital entre os países, o que ocorreria no Modelo de Heckscher-Ohlin idealizado.

2.5.2.

A tradição intervencionista: Hamilton, List, Keynes e Polanyi

De acordo com Gilpin, pode-se resumir as críticas dos teóricos intervencionistas aos liberais

“in three broad categories: (1) the implications of free trade for economic development and the international division of labor, (2) relative rather than absolute gains (the distributive effects of trade), and (3) the effect on national autonomy and impact on domestic welfare” (Gilpin, Op. Cit, p. 180).

O comércio não é visto como um jogo de soma positiva, mas como um jogo de soma zero, no qual há vencedores e perdedores. A tradicional idéia intervencionista é garantir a força, a riqueza e mesmo a sobrevivência do Estado. Não estranha, portanto, que a tradição intervencionista seja associada à

⁴³ Grifos no original.

mercantilista, e que seus preceitos gerais tenham sido adotados em diversos países em processo de constituição na transição entre a Idade Média e o capitalismo. Tampouco surpreende que alguns dos mais destacados entre os primeiros expoentes desta linha de pensamento como doutrina econômica organizada tenham surgido em um país que acabava de conquistar sua independência, os Estados Unidos de Alexander Hamilton, e em outro que ainda gestava sua unificação, a Alemanha de Georg Friedrich List.

O primeiro marco literário desta corrente é o *Relatório sobre as manufaturas*, de Hamilton, que é um informe do autor, então secretário do Tesouro dos EUA, aos deputados do país em 1791. O texto defende a conveniência de um desenvolvimento das manufaturas, além da agricultura, e propõe políticas públicas com o objetivo de estimulá-las. Assim como os liberais, vê na divisão do trabalho o caminho para o aumento da riqueza; ao contrário daqueles, porém, defende-a somente dentro das fronteiras nacionais. Desta forma, afirma, a prosperidade e a própria defesa do país seriam reforçadas. Um Estado que dependa de outros será não só mais suscetível aos vaivéns da política e da economia como também mais indefeso do que um que possa garantir, por seus próprios meios, seu sustento e sua independência. Desta forma, é do interesse da nação que o governo intervenha na economia para promover o desenvolvimento industrial.

Embutida nessa discussão está uma teoria do valor diferente da adotada pelos teóricos clássicos. Escrevendo quinze anos depois da publicação de *A Riqueza das Nações*, de Smith, Hamilton desafia a lógica do valor-trabalho, que implicava que todos os tipos de trabalho eram equivalentes. Para Hamilton, há uma distinção entre a produção manufatureira e a agrícola. Nas entrelinhas de um discurso cuidadoso, devido a seu caráter político, lê-se que a indústria é superior à agricultura, porque a indústria integra, alavanca e sustenta o dinamismo econômico. A agricultura dinamiza poucas forças, e forças dispersas. Esta noção é fundamentada por uma teoria do valor baseado na natureza da produção, da qual há formas inferiores e superiores.

“Deve-se considerar que o produto do trabalho do artífice se compõe de três partes: uma, com a qual compra do agricultor os víveres para a sua manutenção e as matérias-primas para o seu trabalho; outra, com a qual abastece a si próprio com os artigos manufaturados que necessita; e uma terceira, que constitui o ganho do

capital empregado. As duas últimas partes do sistema parecem ter sido deixadas de lado pelos que apresentam a indústria manufatureira como estéril e improdutiva”⁴⁴ (Hamilton, 1995, p. 45).

Hamilton afasta a possibilidade de o livre-comércio ser uma política interessante para os EUA, principalmente por não ser adotado por outras nações. Se ele prevalecesse, “cada país se beneficiaria plenamente das vantagens que lhe são peculiares, em compensação por suas deficiências ou desvantagens” (Idem, p.57). Convencido da necessidade de se desenvolver a indústria, e também das pedras nesse caminho, Hamilton conclui que “para se produzir o quanto antes as mudanças desejáveis, são necessários, pois, o estímulo e o patrocínio do governo” (Idem, p.61).

O autor também contesta a idéia liberal de que uma política de promoção industrial concede benefícios a certas classes, em detrimento do conjunto da sociedade, que, por meio da importação, poderia adquirir os artigos de que necessita a preços mais baixos do que em uma economia fechada. Admite que, pelo menos inicialmente, os preços dos produtos manufaturados no país podem subir e ser mais altos do que seriam os importados. Entretanto, aponta que, no longo prazo, esse esforço é compensado por uma “redução permanente” dos preços dos artigos manufaturados.

As idéias da Hamilton tiveram grande impacto no século XIX sobre a Escola Histórica Alemã de análise econômica. Após passar alguns anos nos EUA como exilado político, Georg Friedrich List retornou à Alemanha – ainda não unificada – e, em 1841, publicou seu *Sistema Nacional de Economia Política*. Em linha com Hamilton, também descarta na obra a teoria do valor-trabalho e destaca a capacidade que tem a indústria de agregar valor.

“As *causas da riqueza* são algo totalmente diferente da própria riqueza. Uma pessoa pode possuir riqueza, isto é, valor intercambiável; se, porém, não possuir a força de produzir objetos de valor superior ao daquilo que consome, tornar-se-á mais pobre. Uma pessoa pode ser pobre; se, porém, possuir a força de produzir uma quantidade maior de artigos de valor do que aquilo que consome, tornar-se-á rica.

A *força produtiva da riqueza* é infinitamente mais importante que a *própria riqueza*; pois esta força não somente assegura a posse e o aumento do que se ganhou, mas também a substituição daquilo que se perdeu. Isto é tanto mais

⁴⁴ Grifo no original.

verdadeiro no caso de nações inteiras (que não podem viver simplesmente de rendas) do que no caso de indivíduos particulares”⁴⁵ (List, 1983, p.97).

Apoiado nessa visão, o autor considera que o desenvolvimento exige a proteção do mercado doméstico, fundamental para o florescimento da indústria local. A passagem para estágios de desenvolvimento mais adiantados se daria a partir da indução feita pelo Estado, como, segundo List, fizera a Inglaterra.

Apesar de muitos Estados terem adotado as políticas recomendadas pelos autores “nacionalistas”, o liberalismo ganhou terreno no transcurso do século XIX. Lembremos, porém, que o choque provocado pela Primeira Guerra Mundial fez ruir a fé em uma paz calcada na interdependência. Uma década depois do fim do conflito, a Grande Depressão provocou novo abalo ideológico, desta vez com força total na seara econômica. Tanto a escola clássica quanto a neoclássica apontavam que, deixado livre, sem a interferência do governo, o mercado encontraria o ponto de equilíbrio entre demanda e oferta utilizando plenamente os recursos das sociedades, entre eles a mão-de-obra. A crise, contudo, desmentia essa hipótese, e fornecia o contexto para a emergência de novas idéias intervencionistas, após o triunfo do liberalismo no século XIX.

John Maynard Keynes utiliza os pressupostos básicos da escola neoclássica para chegar a conclusões diferentes das desta. Em vez do aproveitamento pleno dos recursos disponíveis com a ação do mercado, o autor afirma que este permite a ocorrência de desemprego “involuntário”, pois a propensão ao consumo como parcela da renda é diferente entre as classes sociais. Embora os mais desfavorecidos não tenham opção senão gastar aquilo que recebem para sobreviver, os mais abastados não apenas consomem, como também poupam uma parte do que ganham, sem reinvesti-la na produção. Isto faz com que, contrariando a idéia enraizada nas concepções clássica e neoclássica, a produção agregada não seja igual à demanda agregada, o que cria uma diferença entre a expectativa de demanda, que orienta os empresários em seus investimentos, e a demanda real, que é sempre inferior. Neste quadro, os empresários demitem, criando uma situação de desemprego involuntário não previsto pela teoria liberal.

⁴⁵ Grifos no original.

Keynes defende maiores investimentos estatais para criar demanda efetiva, completando a que a sociedade não gera, no intuito de encontrar o ponto de equilíbrio – encontro entre as curvas de demanda e oferta agregadas – ao qual, a seu ver, o mercado não chega por conta própria. Nestes marcos, as finanças deveriam ser fortemente reguladas, pois o Estado perderá tal controle se o capital puder entrar e sair rapidamente de um país. Entretanto, de acordo com o autor, o livre-comércio não é prejudicial, exceto em uma situação em que não haja instrumentos para controlar a taxa de juros, como um Banco Central. Keynes, portanto, não é herdeiro direto de Hamilton e List – pelo menos não no que tange às concepções sobre o comércio. Para ele, a divisão internacional do trabalho propiciada pela liberdade das trocas é positiva em um mundo no qual os governos dispõem de instrumentos para intervir na economia doméstica.

Mais próxima ao “nacionalismo” econômico tradicional é a postura de Karl Polanyi. Para o autor, a economia de mercado, ao contrário do que afirmava Smith, não é espontânea, mas artificialmente criada pelo Estado. O liberalismo, afirma, requer a transformação em mercadoria de terra, trabalho e dinheiro. Em sua concepção, trata-se de mercadorias fictícias: sem a imposição por parte de um governo, não existiriam como tais. Da mesma forma, o livre-comércio nada tem de natural para o autor. Polanyi recupera de Hamilton e List o argumento da indústria nascente. Afirma que, para poderem beneficiar-se do livre-comércio, as indústrias antes precisam crescer ao amparo de políticas protecionistas.

“Não havia nada natural em relação ao *laissez-faire*; os mercados livres jamais poderiam funcionar deixando apenas que as coisas seguissem o seu curso. Assim como as manufaturas do algodão – a indústria mais importante do livre comércio – foram criadas com a ajuda de tarifas protetoras, de exportações subvencionadas e de subsídios indiretos dos salários, o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo estado” (Polanyi, 1980, p.144).

A operação do mercado auto-regulado respaldado pelos princípios liberais destrói padrões tradicionais de socialização com um custo intolerável para a sociedade, afirma Polanyi. Assim, a reação espontânea a ela é natural, como prova a diversidade de formas que esta assume (New Deal, nazismo, socialismo). O autor considera que, para funcionar, o livre-comércio requereria um mundo pacífico. Na ausência desta condição, as consequências para os países que o tenham adotado podem ser graves. Por isso, não hesita em afirmar que a adoção

do livre-comércio exige “um ato de fé” e suas implicações são “extravagantes”. (Idem, p. 143)

2.5.3. Aproximação

Robert Gilpin, ele próprio simpático à visão liberal, aceita muitas das críticas feitas pelos intervencionistas, sobretudo as relativas à suposta ingenuidade dos liberais em relação à importância da força e do poder sobre o comércio. O autor destaca que nenhum país adotou jamais uma política exclusivamente liberal ou intervencionista. Empiricamente, todos se situam em algum ponto entre os dois extremos. Isto cria uma divisão entre teoria e realidade que desafia pensamentos e receitas mais fechadas e ortodoxas. Gilpin aponta que a principal questão reside no fato de que, ao contrário do que supunha originalmente a tradição liberal, as vantagens comparativas não são baseadas apenas em dotes naturais estáticos. O exemplo dos NICs demonstra que as políticas públicas podem promover, por exemplo, a tecnologia da indústria e a educação dos trabalhadores do país, e que esses fatores são importantes vantagens comparativas. Situações como essas foram provocando, com o passar dos anos, uma aproximação entre as correntes liberal e intervencionista, sobretudo em virtude do reconhecimento dos primeiros autores acerca da importância de fatores políticos destacados pelos segundos.

Embora demonstre um grau maior de sofisticação no debate, esta aproximação não supera sua limitação básica vis-à-vis a pesquisa proposta nesta dissertação. A discussão entre liberais e intervencionistas continua sendo sobre se o Estado deve ou não intervir para modificar a participação do país no comércio internacional – ou pelo menos em que medida deve fazê-lo. Porém, se perguntarmos qual é o efeito da exposição ao comércio internacional sobre o bem-estar interno⁴⁶, a realidade empírica mostra que a resposta não seria nem um “benéfico” e nem um “negativo” contundente, mas um “depende”. Houve casos

⁴⁶ Esta pergunta também implicaria uma definição mais clara do bem-estar como aquilo que se quer analisar. Como visto, os diferentes autores levam em conta fatores como riqueza, segurança etc. A discussão sobre os efeitos do comércio para o bem-estar da população está permanentemente latente nos discursos dos autores, embora este nem sempre seja identificado explicitamente como objeto de análise.

em que uma economia marcada pela abertura caminhou para um fortalecimento da estrutura do bem-estar, e outros em que isso não ocorreu.

Portanto, um debate teórico que se centre nas vantagens ou problemas da abertura não oferece todas as respostas necessárias à pesquisa proposta. Argumentarei que a atuação estatal pode explicar grande parte dessa diferença em países muito expostos ao comércio. Não se trata, porém, de analisar – como os autores intervencionistas cujas idéias foram expostas, exceto Keynes – medidas do Estado para restringir ou condicionar o comércio, mas políticas públicas para mediar o efeito deste sobre o bem-estar.