



REINALDO GONÇALVES

Economia Política Internacional

*Fundamentos Teóricos e às
Relações Internacionais do Brasil*

ELSEVIER

EDIÇÃO ATUALIZADA

Economia Política Internacional: Método de Análise

Troia – nas versões cinematográficas ou nos livros de Homero – sugere algumas interpretações a respeito das causas e conseqüências da guerra que ocorreu há 23 séculos. Quais foram os fatores determinantes desse evento histórico? O politólogo afirma que o fator determinante foi o projeto de poder de Agamenom, rei de Micenas, no sentido de expandir, unificar e consolidar a Grécia. O geopolítico argumenta que a conquista de Troia derivou da posição geográfica e estratégica dessa cidade, que se situava na entrada do Estreito de Dardanelos, que liga o Mar Egeu e o Mar de Mármara, e era importante rota de navegação entre o Oriente e o Ocidente. O sociólogo avalia que a guerra de Troia resultou da ação dos estamentos militares das cidades-Estado gregas, ou seja, nobres que procuravam manter posições de prestígio e influência por meio de contínuas atividades guerreiras.

O economista conclui que o importante mesmo foi o interesse dos armadores gregos, que acumularam riqueza com a construção dos mil barcos usados na guerra. O advogado foca o problema no sequestro de Helena por Páris, que recebeu a proteção de seu pai Príamo, rei de Troia e gerou o conflito com as outras cidades gregas. O psicólogo chama atenção para o papel do indivíduo na história e ressalta a ânsia de glória de Aquiles, o semideus; a bravura de Ajax, o mais valente guerreiro grego depois de Aquiles; a sede de vingança e a ira de Menelau, rei de Esparta e marido de Helena; a vaidade de Páris o conquistador

de Helena; a coragem e a sabedoria de Heitor, irmão de Páris e filho de Príamo; a insensatez de Príamo, rei de Troia que permitiu a entrada do famoso cavalo, “presente de grego”; e, a solércia de Ulisses, rei de Ítaca, personagem de destaque em *A Ilíada* e personagem central em *A Odisseia*. E, por fim, há, ainda, aqueles que ao verem o filme destacam, como fator causador da guerra, os lábios e os olhos de Helena!

A Guerra de Troia seria mais um evento histórico (ou uma peça ficcional) desinteressante se fosse explicado por um único fator determinante. Entretanto, a Guerra de Troia tem valor simbólico não só por ser tema das obras clássicas de Homero, mas também por mostrar a complexidade das relações humanas. Essa complexidade envolve a interação de fatores heterogêneos como a ânsia de poder e glória – os principais determinantes da conduta do ser humano, segundo o filósofo Bertrand Russel (RUSSEL, 1938, p. 8). Ou, então, a ação humana é determinada pela obtenção de riqueza – o interesse econômico como determinante principal de eventos e transformações históricas na visão de Marx e, também, como variável-chave da ação social, segundo Weber. Não precisamos entrar no debate metodológico entre individualismo e holismo para identificar a importância tanto das variáveis específicas (e.g., indivíduos) quanto das variáveis sistêmicas (e.g., modo de produção) para explicar a dinâmica da conduta humana ou das relações internacionais.

Economistas, politólogos, sociólogos, geógrafos, advogados, psicólogos e outros profissionais têm olhares distintos a respeito de um evento histórico como a Guerra de Troia. Se fôssemos examinar esse evento com as lentes específicas da Economia, Ciência Política, Sociologia, Direito, Estratégia, Geografia e Psicologia, a análise seria incompleta e distante da realidade. O mesmo ocorreria se deixássemos a análise da Guerra de Troia com especialistas de Economia Internacional – além de incompleta e irrealista, a análise do economista seria, muito provavelmente, entediante. Na realidade, todos os especialistas têm certa razão no exame do evento em questão, ou seja, todos têm uma contribuição específica, mas que não captura a complexidade e a heterogeneidade do fenômeno.

A Economia Política Internacional (EPI) procura superar essas limitações específicas de cada campo teórico ao apresentar um enfoque analítico eclético ou abrangente para os fenômenos próprios do sistema internacional, em geral, e do sistema econômico internacional, em particular. Esse enfoque eclético remonta, na realidade, ao entendimento da Economia Política não como um corpo teórico fechado com “leis de aplicação universal”, mas sim, como a aplicação da teoria aos problemas do mundo real com a ajuda de outras ciências sociais. E, desde Adam Smith, a Economia Política trata de dois temas: riqueza e poder (Quadro 1.1).

Quadro 1.1

Economia política: definições

“Desde o século XIX,... distinções foram feitas entre uma ciência e uma arte da economia política, a primeira sendo vista por muitos economistas como um corpo de teoria pura de validade universal, a última como a aplicação da teoria aos problemas do mundo real com ou sem a ajuda de outras ciências sociais. Pelo final do século [XIX] o termo economia política foi sendo gradualmente superado, nos países de língua inglesa, pela simples palavra Economia. A mudança de nome não aboliu os problemas ou a discussão de escopo e método.” (Bullock e Stallybrass, 1977, p. 481).

“A expressão clássica Economia Política, que predominou universalmente até quase o término da primeira metade deste século [século XX], foi criada por Antoine de Montchréstien de Vateville (*Traité de l'Economie Politique*, 1615), significando a arte de bem gerir as finanças do Estado. Foram os fisiocratas franceses os primeiros a dar a essa expressão o conteúdo semântico de ciência teórica que, posteriormente, passou apropriadamente a designar a relação necessária da matéria especificamente econômica com a via social regulada pela política.” (Seldon e Pennance, 1977, p. 169).

“Economia: o estudo da produção, distribuição e consumo da riqueza na sociedade humana.” (Bannock *et al*, 1998, p. 122).

Definição de Lionel Robbins: “A Economia é a ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre fins e meios escassos que têm usos alternativos.” (Seldon e Pennance, 1977, p. 168).

“O principal objeto da economia política de todo país é o aumento da riqueza e do poder desse país.” (Adam Smith, 1776, p. 352).

Fontes

G. Bannock *et al*. *Dictionary of Economics*. Londres: Penguin Books, 1998.

Adam Smith. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Nova York: The Modern Library, 1937 (1776).

A.S. Seldon e F.G. Pennance. *Dicionário de Economia*. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1977.

A. Bullock e O. Stallybrass. *The Fontana Dictionary of Modern Thought*. Londres: Fontana: Collins, 1977.

PARA ALÉM DO ESTADO E DO MERCADO

Poder e riqueza; Estados e mercados; política e moeda. Essas são as expressões mais frequentemente usadas para se definir a Economia Política Internacional (EPI). Os principais trabalhos de referência no mundo acadêmico anglo-americano utilizam-se desses contrapontos, por exemplo, Charles Kindleberger em *Power and Money*, de 1970; Klaus Knorr em *Power and Wealth*, de 1973; e Susan Strange em *States and Markets*, de 1988. O principal livro de referência no campo da EPI nos Estados Unidos é o de Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, de 1987, que, certamente, poderia ter como subtítulo a expressão “Estados e mercados nas relações internacionais”.

Nas expressões anteriores, Estado identifica-se com poder e política, e mercado identifica-se com moeda e riqueza. Como resultado, a EPI é entendida pela maioria dos especialistas como a área do conhecimento cujo principal objeto de estudo é “o impacto da economia mundial de mercado sobre as relações dos Estados e as formas pelas quais os Estados procuram influenciar as forças de mercado para sua própria vantagem” (GILPIN, 1987, p. 24). Ao fim e ao cabo, trata-se da geração e distribuição de riqueza e poder em escala mundial.

No entanto, essa definição de EPI é restrita e insatisfatória. É restrita na medida em que tem um viés institucionalista ao limitar a EPI à interação entre duas instituições, a saber, o Estado e o mercado. Ademais, ao focar a dimensão econômica da EPI no mercado, ela tende a concentrar a análise em um número restrito de atores: produtores, consumidores e Estados. Assim, negligenciam-se os conflitos de classes sociais e o papel de outros atores importantes na arena internacional, como os grupos de interesses. Dentre esses grupos podemos mencionar as máfias, os grupos terroristas não estatais ou paraestatais, os movimentos nacionalistas, os *lobbies* empresariais, os ambientalistas, os pacifistas, os movimentos antiliberalismo, os movimentos religiosos e outras organizações não governamentais.

O foco no mercado e no Estado também tende a restringir a complexidade das determinações do comportamento dos atores. O “mer-

cado” é definido como o *locus* de encontro da oferta e da demanda de bens, serviços e fatores de produção. O mercado é o reino do *homo economicus*. O *homo economicus* tem como objetivo único maximizar seus benefícios econômicos (interesses materiais) e, portanto, adota uma função-objetivo que procura maximizar, considerando as restrições de renda, a dotação de fatores, a tecnologia, a assimetria de informação, o poder de mercado etc. O *homo economicus* é, naturalmente, “caolho”, pois enxerga o mundo somente pela ótica da objetividade, mais especificamente do interesse material.

O Estado, por seu turno, é o reino do *homo politicus*. O *homo politicus* é igualmente “caolho”, pois também restringe o seu olhar do mundo ao plano da objetividade da política e, mais especificamente, da maximização do poder com base nas restrições existentes. O *poder* é aqui entendido no sentido clássico weberiano, como *a probabilidade de um ator social maximizar sua própria vontade independentemente da vontade alheia*. A política trata, então, de maximizar essa probabilidade.

É fato que tanto a política quanto a economia são relacionais, pois dependem da relação com o outro, ou seja, de cada ator político (indivíduos, grupos etc) ou agente econômico (consumidor e produtor) com outro ator ou agente. Entretanto, as relações humanas e, portanto, o rebatimento dessas relações na arena internacional, transcendem as lógicas tão objetivas quanto restritas da economia e da política. Ou seja, as relações humanas, tanto no plano interno como no internacional, não se restringem às lógicas restritas dos interesses materiais e do poder, ou do mercado e do Estado.

Não há dúvida de que as relações econômicas e políticas são determinadas por uma subjetividade específica (que envolve tradição, valores e ideais) e por uma subjetividade dispersa (que repercute o “insondável abismo” da mente humana). Essa última reconhece que os homens também se comportam segundo seus caracteres e circunstâncias, e seus vícios e virtudes, que são os mais distintos: preconceito, inveja, ira, vaidade, arrogância, prepotência, vingança, orgulho, coragem, compaixão, justiça, misericórdia, tolerância, solidariedade, coo-

peração etc. E não nos esqueçamos das virtudes teologais (fé, esperança e caridade) e, menos ainda, das virtudes cardinais (justiça, prudência, temperança e firmeza). Além do mais, vale sempre lembrar que o acaso (a roda da fortuna, como destacou Maquiavel) faz parte dos processos sociais e, portanto, também é um importante determinante da ação do homem na sociedade.

Os interesses podem prevalecer sobre as paixões (HIRSCHMAN, 1977). É impossível entender a história humana, inclusive a política, sem a compreensão da influência, por vezes dominante, das paixões sobre os interesses. Não é sensato desprezar o papel, por vezes protagônico, da insensatez, que faz com que a ação política seja contrária aos próprios interesses. Conforme mostra Tuchman (1984), não faltam exemplos históricos importantes da “marcha da insensatez”, que tiveram repercussões mundiais: a cisão protestante nos séculos XV e XVI; a revolução e independência dos Estados Unidos no século XVIII; e a derrota estadunidense no Vietnã no século XX.

Esses fatos indicam, na realidade, que a Economia Política Internacional não pode ser entendida, exclusivamente, como a economia da política internacional e a política da economia internacional. É reducionista o enfoque da EPI (*à la Gilpin*) que trata as relações econômicas internacionais (leia-se relações de mercado) com a mediação exclusiva das rivalidades interestatais.

Com a retomada do papel hegemônico dos Estados Unidos, principalmente, a partir dos anos 1990, agravou-se essa tendência reducionista no âmbito da EPI. Igualmente reducionista é a abordagem dos eventos políticos internacionais que introduzem como “grão de sal” os interesses econômicos, seja a empresa transnacional, seja a banca internacional.

Por um lado, é verdade que a complexidade e heterogeneidade das relações internacionais transcendem tanto as lógicas isoladas da economia e da política, como a lógica da interação entre a economia e a política. Por outro, é ainda mais verdadeiro que não há um campo teórico específico do que pode ser denominado de Economia Política

Internacional. Isso ocorre porque a EPI refere-se a um método de análise de temas relacionados com relações, estruturas e processos internacionais.

A EPI não constitui um campo teórico específico e, sim, um método ou enfoque analítico. A Economia Internacional e a Política Internacional é que são campos teóricos específicos que fornecem os principais conceitos, aparelhos analíticos e teorias para o método abrangente da EPI. Na realidade, a EPI ancora-se não somente nos fundamentos teóricos da Economia Internacional e da Política Internacional, como também nas contribuições de outras ciências e áreas de conhecimento como Geografia, História, Sociologia, Psicologia e Direito.

O uso do enfoque da EPI não é recente no âmbito das relações internacionais. Esse enfoque adequa-se, por exemplo, à análise dos problemas que transcendem as rivalidades interestatais e envolvem as relações internacionais (frequentemente, conflitos). Exemplos: (i) conflitos entre atores transnacionais (atores referenciados a nenhum país específico); (ii) conflitos entre atores transnacionais e atores residentes em determinado país; (iii) atores transnacionais em conflito com um determinado Estado-nacional (ou um conjunto de Estados-nacionais); (iv) conflitos entre atores residentes de países distintos; e (v) atores residentes em um determinado país em conflito com um Estado-nacional específico.

No caso do conflito entre atores transnacionais, podemos mencionar a campanha da organização não governamental Greenpeace contra a exploração de petróleo em águas profundas (*Stop deep sea drilling*, www.greenpeace.org). Essa campanha tem como foco as atividades de exploração e produção de petróleo por parte das empresas transnacionais. O referencial histórico é a tragédia no Golfo do México em 2010 sob a responsabilidade da empresa BP e dos prestadores de serviços Transocean e Halliburton. Nessa tragédia ambiental também morreram 11 trabalhadores. O vazamento durou meses e teve graves efeitos sobre o meio ambiente e as indústrias da pesca e do turismo. Nos Estados Unidos os estados de Louisiana e Flórida foram severamente afetados.

Após os julgamentos e condenações, a empresa BP fez um acordo de pagamento de US\$18,7 bilhões em julho de 2015 (*BP reaches US\$18.7 billion settlement over deadly 2010 spill*. Reuters, 2 de julho de 2015).

No que se refere a conflito entre um ator transnacional e residentes de um país específico, vale mencionar a campanha da Sociedade Mundial de Proteção Animal (WSPA – World Society for the Protection of Animals) contra a exportação de gado bovino vivo (gado em pé) por pecuaristas do estado do Pará. A evidência apresentada pela WSPA mostra as precárias condições de transporte que provocam sofrimento no gado exportado do Brasil para a Venezuela. Além disso, o relatório da WSPA avalia negativamente os efeitos econômicos desse tipo de exportação (http://issuu.com/wspa_brasil/docs/relatorio-economico-exportacao-de-gado-em-pe-wspa-/4). A seção brasileira logrou uma audiência pública na Câmara dos Deputados no Brasil, mas não conseguiu a abertura de uma comissão parlamentar de inquérito em consequência do lobby realizado pelos pecuaristas e outros atores domésticos, inclusive, estatais, interessados no negócio.

Exemplo de conflito entre agentes transnacionais e Estados-nacionais é o movimento antiglobalização. Esse movimento é constituído de organizações não governamentais, sindicatos, organizações ambientalistas e indígenas, sindicatos e outras ONGs. O objetivo é apresentar propostas e pressionar os governos a adotarem medidas no sentido de reduzir os efeitos negativos do processo de globalização econômica. As manifestações ocorrem, frequentemente, quando há reuniões de cúpula dos países desenvolvidos (por exemplo, Grupo dos Sete) ou, então, reuniões de organismos multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio). Uma das networks transnacionais mais importantes é a ATTAC (Association for the Taxation of Financial Transactions and Aid to Citizens), criada em 1998 com o objetivo de combater os efeitos negativos da globalização financeira, mais especificamente, dos fluxos internacionais de capitais especulativos (www.attac.org).

No que concerne a conflitos entre atores residentes em países distintos, cabe mencionar a disputa judicial que envolve investidores dos Estados Unidos e a empresa de petróleo brasileira Petrobras. Essa empresa sofreu enormes prejuízos em decorrência de sérios problemas de governança e corrupção que envolveram altos executivos da empresa, partidos e dirigentes políticos, prestadores de serviços e, principalmente, empreiteiras. Em consequência, um grupo de investidores dos Estados Unidos entrou com ações judiciais contra a Petrobras, em Nova York, em 2015 (<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-06-25/petrobras-tries-to-halt-investor-suits-as-bribery-probe-widens>). Eles exigem compensações financeiras pelos desvios e crimes cometidos por residentes no Brasil, que causaram prejuízos estimados em dezenas de bilhões de dólares à empresa e a seus acionistas.

No que diz respeito a conflitos entre atores residentes em determinado país e um Estado-nacional específico, vale mencionar o litígio judicial entre, de um lado, fundos de investimentos nos Estados Unidos (fundos abutres) e, de outro, o governo da Argentina. A questão central envolve a renegociação da dívida pública externa da Argentina em 2005 e 2010. Estimativas do FMI apontam desconto de 73% sobre o estoque da dívida pública externa via substituição de títulos e redefinição de taxa de juro de prazos na moratória de 2005 (STURZENEGGER & ZETTELMEYER, 2005). A Argentina logrou reduzir a sua dívida externa em US\$66 bilhões entre dezembro de 2004 e setembro de 2005. Ocorre que no final do processo a adesão envolveu 92% dos investidores em 2010 e redução de 65% da dívida original (PEDRAZA, 2014, p. 5). Restaram os fundos de investimentos que compraram títulos da dívida externa argentina a preços irrisórios (2% do valor de face) com o intuito de ganhar o valor nominal de face por meio de litígios judiciais. Em consequência, esses fundos passaram a ser conhecidos como fundos abutres. Esses entraram com ação judicial em Nova York em 2012 e pediram indenização superior a US\$1,3 bilhão. O juiz acatou a

ação e decidiu em favor dos fundos abutres. O conflito entre os fundos abutres residentes nos Estados Unidos e o governo da Argentina atingiu um ponto crítico em decorrência do possível embargo dos pagamentos de juros para os credores que haviam aceitado a renegociação. No processo de pressão internacional e apelos no sistema judiciário dos Estados Unidos, em 2014 foi aberto um processo de renegociação com os fundos abutres de tal forma que a Argentina pudesse continuar o pagamento dos seus credores internacionais.

Há inúmeros exemplos de problemas internacionais que não são direta e exclusivamente associados ao interesse econômico e à rivalidade entre Estados. Exemplos contemporâneos: organismos geneticamente modificados (transgênicos); patentes de remédios contra AIDS; proteção à fauna e à flora; uso da energia nuclear; controle de capitais provenientes da corrupção e do tráfico de drogas e armas; e fluxos migratórios em massa.

O método da EPI implica a análise das relações internacionais a partir das ferramentas da Ciência Econômica, da Ciência Política e de outros campos do conhecimento. Para que o argumento fique claro, tomemos o exemplo do crescimento dos fluxos migratórios, principalmente, para os países mais desenvolvidos da Europa Ocidental após a eclosão da crise econômica global em 2008 e das crises sistêmicas no Norte da África, Ásia e Europa Meridional, Central e Oriental. Certamente, há determinações econômicas e políticas de grande importância. Para ilustrar, tomemos o exemplo do fluxo emigratório da Ucrânia. Pode-se levantar a hipótese de que na ausência de uma grave crise econômica (que provocou crise social, política e institucional), muito provavelmente não teria havido a Guerra Civil ucraniana em 2014 e, em consequência, o fluxo emigratório não teria sido tão significativo. Vale notar que a crise econômica ucraniana é tão séria que o país assinou três acordos com o FMI no período 2010-15. Portanto, a economia é fundamental. Por outro lado, além do determinante econômico, há o determinante político: a “expansão imperial” da Rússia, que anexou a Crimeia após um referendo em 2014. Configurou-se,

então, uma situação de conflito armado que, muito provavelmente, causou aumento do fluxo emigratório. Ou seja, a política (poder estatal e rivalidade interestatal) também é determinante do fluxo emigratório. Entretanto, há uma questão anterior que, muito provavelmente se agravou com a guerra civil: há décadas os ucranianos são vítimas do tráfico sexual internacional. Esse tipo de tráfico é operado por redes transnacionais, com forte enraizamento na Ucrânia, e que exploram a fragilidade social e institucional desse país, principalmente, nas zonas rurais. Portanto, para o entendimento mais preciso desse tráfico e do fluxo emigratório ucraniano é necessário ir além da questão da crise econômica pós-2008 e da guerra civil e das rivalidades interestatais em 2014.

Cabe aqui lembrar que, na sua origem, a própria Ciência Econômica moderna era denominada de Economia Política. Mais recentemente, a expressão Economia Política está referenciada à análise econômica que valoriza as relações, estruturas e processos sociais (inclusive, conflitos de classes sociais); ou seja, que supera a lógica reducionista do sistema de preços e da alocação de recursos (leia-se, o mercado). E mais, na Economia Política moderna o Estado pode ser entendido como o *locus* tanto de encontro (e cooperação) de classes e grupos sociais como de resolução de conflitos entre distintas classes e grupos sociais em cada país.

No mundo acadêmico anglo-saxônico o surgimento da EPI é relativamente recente. Somente no final do século XX é que começaram a surgir trabalhos que utilizam explicitamente a expressão Economia Política Internacional. Para ilustrar esse argumento, pode-se mencionar um número especial da revista *International Organization* de 1975 sobre a integração de fatores econômicos e políticos na análise das relações internacionais. Nesse número não se encontra explicitamente a expressão EPI em nenhum dos títulos dos artigos. Na introdução preparada pelos editores a expressão EPI aparece uma única vez. Deve-se notar que essa revista tornou-se um dos principais veículos do debate no âmbito da EPI no mundo anglo-americano.

Mesmo se considerarmos o trabalho de um dos fundadores da EPI nos Estados Unidos, Robert Gilpin, verifica-se que o seu livro pioneiro de 1987 tem como título *The Political Economy of International Relations*. Outra autora pioneira nos Estados Unidos é Joan Endelman Spero, cujo livro, de 1977, intitula-se *The Politics of International Economic Relations*. Na Europa, a Economia Política Internacional tem como referência os trabalhos de Susan Strange na Inglaterra, com destaque para o *States and Markets*, de 1988. Nos outros países europeus, como a França, a influência anglo-americana é determinante, com a exceção dos autores de tradição marxista.

Correndo o risco da simplificação exagerada, pode-se afirmar que a EPI moderna (*mainstream*) atualmente encontrada na Europa e nos Estados Unidos tem sido desenvolvida, fundamentalmente, por profissionais que vêm do campo teórico da Política Internacional. Por exemplo, dentre os fundadores da EPI moderna, vale mencionar que Robert Gilpin esteve vinculado ao Center of International Studies da Universidade de Princeton, e Susan Strange começou suas atividades acadêmicas no Royal Institute of International Affairs, ambos como professores da área de Relações Políticas Internacionais.

A melhor demonstração do “viés político” no âmbito da EPI é o fato de que as classificações das perspectivas teóricas da EPI tendem a coincidir com as classificações tradicionais das correntes de pensamento ou visões no campo das Relações Políticas Internacionais (Quadro 1.2). Assim, é possível encontrar a conhecida classificação de correntes: realismo; liberalismo e marxismo. Em um autor consagrado como Gilpin, essa classificação aparece na forma: liberalismo; nacionalismo; e, marxismo. No entanto, o conteúdo analítico do nacionalismo é similar àquele encontrado na análise do realismo. No seu livro-texto, Jackson e Sorensen (2013, capítulo 7), apresentam três visões: mercantilismo, liberalismo e marxismo. A visão mercantilista aproxima-se da visão realista ou nacionalista destacada por outros autores.

Esse viés não quer dizer que os economistas e profissionais de outras áreas (sociólogos, geógrafos, historiadores etc.) não tenham dado

contribuições diretas à EPI. Muito pelo contrário. Para ilustrar, há referências a trabalhos de economistas contemporâneos que, de uma forma ou de outra, têm usado o enfoque da EPI como, por exemplo, o já mencionado *Power and Money*, de Charles P. Kindleberger, de 1970. No entanto, a enorme influência da tradição anglo-americana vem da área das Relações Políticas Internacionais.

Para compensar o “viés político”, no Capítulo 4 apresentam-se os fundamentos básicos da teoria econômica moderna relacionados com o comércio de bens e serviços e o investimento internacional.

Quadro 1.2

EPI: Classificação das perspectivas teóricas pelo “viés político”

| Autores | Perspectivas teóricas |
|---|--|
| Balaam e Veseth | Realista/nacionalismo/mercantilismo; liberal; estruturalista/marxista; escolha racional |
| Burch e Denemark | Liberal; realista; estruturalista/marxista; estabilidade hegemônica; construtivista |
| Chavagneux | Realista; estabilidade hegemônica; liberal; regimes; marxista/classes dominantes |
| Cohn | Realista; liberal; histórica/estruturalista |
| Crane e Amawi | Mercantilismo; liberalismo; marxista; neoliberalismo/interdependência; neomarxista; neorealista; escolha pública; estabilidade hegemônica; regimes; pós-modernismo |
| Gilpin | Liberal; nacionalista; marxista |
| Kebabdjian | Liberal; marxista; realismo; regimes; estabilidade hegemônica; neoliberal; neorealista; cognitivista; construtivista |
| Jackson e Sorensen | Mercantilismo; liberalismo econômico; marxismo |
| <p><i>Referências</i></p> <p>D.N. Balaam e M. Veseth. <i>Introduction to International Political Economy</i>. Englewood: Prentice Hall, 3a. edição, 2003.</p> <p>K. Burch e R.A. Denemark. <i>Constituting International Political Economy</i>. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.</p> <p>C. Chavagneux. <i>Economie Politique Internationale</i>. Paris: La Découverte, 2004.</p> <p>T.H. Cohn. <i>Global Political Economy. Theory and Practice</i>. Nova York: Longman, 2ª edição, 2003.</p> <p>G.T. Crane e A.M. Amawi (eds.). <i>Theoretical Evolution of International Political Economy. A Reader</i>. Oxford: Oxford University Press, 1997.</p> <p>R. Gilpin. <i>The Political Economy of International Relations</i>. Princeton: Princeton University Press, 1987.</p> <p>G. Kebabdjian. <i>Les Théories de l'Economie Politique Internationale</i>. Paris: Editions du Seuil, 1999.</p> <p>R. Jackson e G. Sorensen. <i>Introdução às Relações Internacionais</i>. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.</p> | |

EPI: QUESTÃO DE MÉTODO

A análise teórica e empírica que procuramos apresentar neste livro tem como objetivo superar as limitações da EPI *mainstream* focada no Estado e no mercado. A Economia Política Internacional deve superar as limitações próprias de campos teóricos especializados por meio de um método cujo objetivo é capturar a essência das relações internacionais. Portanto, a EPI é um método na medida em que utiliza conceitos, teorias e aparelhos analíticos provenientes de diferentes campos teóricos, principalmente, da Economia, da Política, do Direito e da Sociologia.

Iniciemos a discussão com a proposta de um conceito de EPI, ou seja, pela sua representação por meio de suas características gerais.

A EPI é um método de análise cujos eixos estruturantes são as rivalidades interestatais que envolvem disputas entre classes e grupos sociais. O foco da EPI é a dinâmica do sistema econômico internacional em suas distintas esferas e dimensões. Essa dinâmica (cooperação e, principalmente, conflito) resulta das decisões e ações de atores nacionais e transnacionais, cujas condutas são determinadas por fatores objetivos e subjetivos.

A dinâmica do sistema econômico internacional compreende relações, processos e estruturas. As relações significam interação. As esferas são a comercial, a produtivo-real, a tecnológica e a monetário-financeira. E as dimensões são a bilateral, a plurilateral e a multilateral. Os atores nacionais e transnacionais são estatais (governo brasileiro), paraestatais (Petrobras), interestatais (Itaipu Binacional) e não estatais (Odebrecht). A conduta desses atores é determinada por fatores objetivos, como os interesses materiais (geração de riqueza) e políticos (geração de poder), e por fatores subjetivos (com destaque para os valores e os ideais).

Assim, o enfoque abrangente da EPI permite associar uma análise econômica e política profunda a uma apreciação ideológico-cultural fina. O esquema analítico básico da EPI (Quadro 1.3) envolve o uso do método abrangente proposto anteriormente. Segundo esse esquema, a EPI procura identificar as motivações da ação dos atores que operam no sistema internacional. Com relação ao sistema econômico interna-

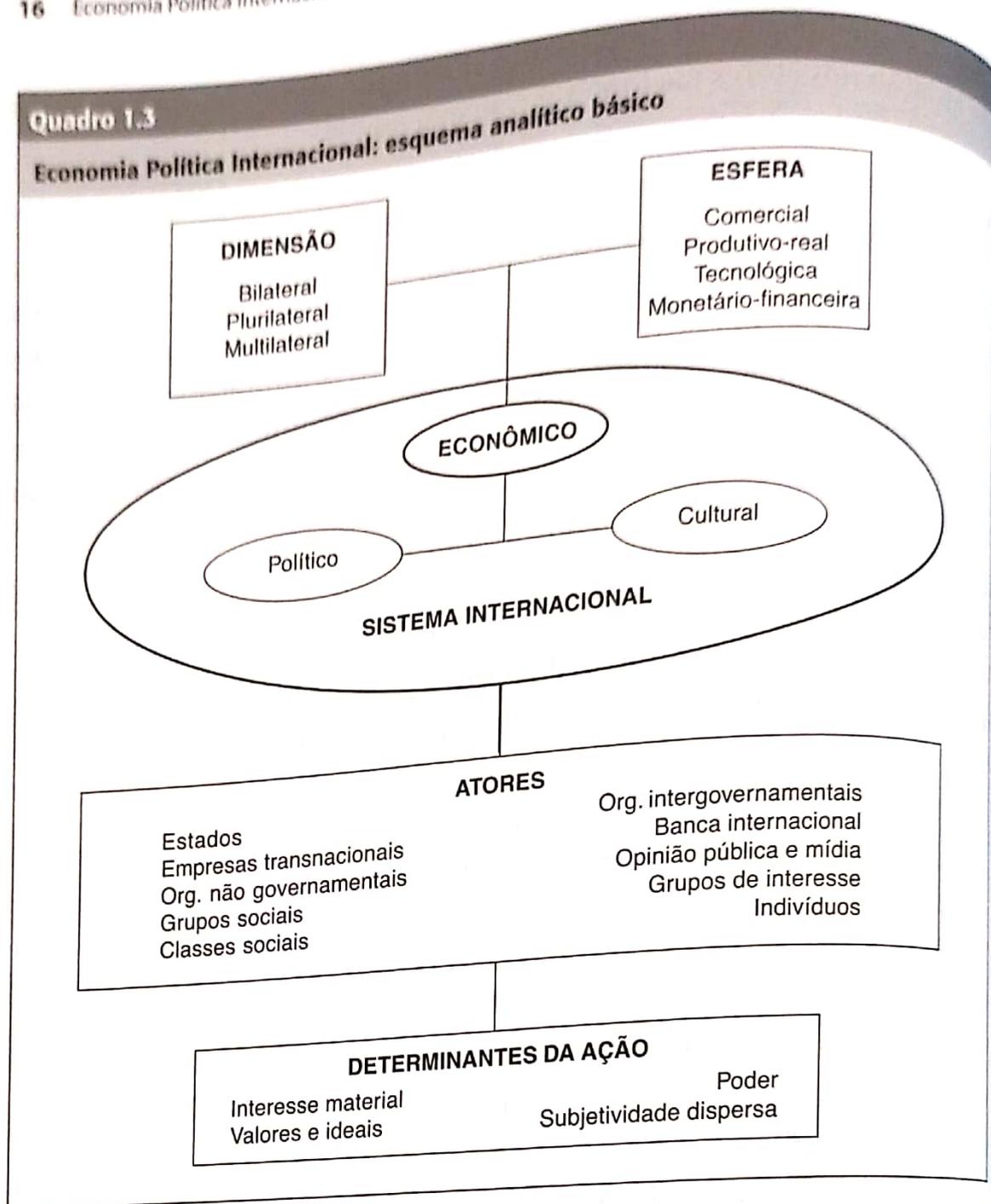
cional, é analiticamente importante distinguir as esferas e dimensões de atuação dos atores nacionais e transnacionais.

A melhor definição ou compreensão do método da EPI exige esclarecimentos quanto a alguns conceitos-chave.

Iniciemos com o conceito de *sistema*, que pode ser entendido *lato sensu* como “qualquer conjunto de variáveis em interação” (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF JR., 1971, p. 102). A interação de variáveis no sistema internacional se expressa em um conjunto integrado de relações, processos e estruturas. No sistema internacional a *relação* é um “ato de natureza determinada” que envolve pelo menos dois atores de diferentes nacionalidades ou atores transnacionais. O *processo* expressa a evolução, mais especificamente, a “sucessão de estados ou mudanças”, causada pelas relações entre atores. A *estrutura* representa a “disposição e ordem das partes de um todo”, ou seja, a disposição ordenada do conjunto ou subconjunto de variáveis que compõem o sistema internacional.

Sistemas podem ser classificados de diferentes formas. A distinção básica é entre sistemas de equilíbrio (harmonia) e sistemas de conflito (MACKENZIE, 1975, p. 55). O sistema internacional é um sistema de equilíbrio instável e de conflito cíclico ou recorrente. A ideia de que o sistema internacional é marcado por conflito cíclico ou recorrente se expressa pelas dicotomias clássicas das relações internacionais: harmonia *versus* conflito; paz *versus* guerra; e cooperação *versus* rivalidade (FRENKEL, 1969).

Vontade, escolha, decisão e ação são próprias ao ser humano. As relações humanas envolvem, portanto, conflito de vontades, que se manifestam por meio do exercício do poder. Seguindo a concepção weberiana clássica, *poder* é a probabilidade de realizar a própria vontade independentemente da vontade alheia. Quando se considera o problema do poder em um determinado sistema “somos levados a escolher um sistema que postula tanto o conflito de vontades quanto o equilíbrio instável” (MACKENZIE, 1975, p. 56).



A amplitude, abrangência ou ecletismo da EPI não significa, necessariamente, que esse método possa ser usado para tratar todo e qualquer tema pertinente ao sistema internacional. A análise dos principais livros-texto de EPI indica, por um lado, dispersão quanto aos temas da EPI (Quadro 1.4). Nesses livros discutem-se tanto temas que são restritos ao campo econômico (comércio e investimento externo), como temas mais pertinentes ao campo social (desigualdade, alimentos e fome) e ao político (governança global e hegemonia).

Quadro 1.4

Economia Política Internacional: principais temas tratados

| Temas/autores | Balaam e Veseth | Chavagnoux | Cohn | Crane e Amawi | Frieden e Lake | Gilpin | Grieco e Ikenberry | Kebabdjian | Maswood | Total de referências |
|---|-----------------|------------|------|---------------|----------------|--------|--------------------|------------|---------|----------------------|
| Comércio internacional | X | X | X | X | X | X | X | X | X | 9 |
| Sistema monetário/financeiro internacional | X | X | X | | X | X | X | X | X | 8 |
| Empresas transnacionais/Investimento externo direto | X | X | X | X | X | X | | | X | 7 |
| Hierarquia/hegemonia/EUA | X | X | | X | X | X | | | | 5 |
| Desenvolvimento econômico/Paises em desenvolvimento | X | | | | X | X | X | | | 5 |
| Integração regional | X | | X | | | | X | | X | 4 |
| Dívida externa | X | | X | | | | | | X | 3 |
| Paises em transição/Rússia/China | X | | | | X | | | | X | 3 |
| Governança global | | X | X | X | | | X | | | 3 |
| Segurança | X | X | | | | | | | | 2 |
| Tecnologia | X | | | | | | | | | 1 |
| Energia/petróleo | X | | | | | | | | | 1 |
| Meio ambiente | X | | | | | | | | | 1 |
| Alimentos e Fome | X | | | | | | | | | 1 |
| Normas trabalhistas | | | | | | | | | X | 1 |
| Desigualdade | | | | | X | | | | | 1 |
| Estabilização macroeconômica/inflação | | | | | X | | | | | 1 |

Referências

D.N. Balaam e M. Veseth. *Introduction to International Political Economy*. Englewood Prentice Hall, 3a. Edição 2003.
 C. Chavagnoux. *Economie Politique Internationale*. Paris, La Découverte, 2004.
 T.H. Cohn. *Global Political Economy: Theory and Practice*. New York, Longman, 2ª Edição, 2003.
 G.T. Crane e A.M. Amawi (eds.). *Theoretical Evolution of International Political Economy. A Reader*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
 J. Frieden e D. Lake (eds.). *International Political Economy*. Belmont: Wadsworth, 4ª Edição 2000.
 R. Gilpin. *The Politics of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
 J.M.M. Grieco e C.J. Ikenberry. *State Power and World Markets: The International Political Economy*. Nova York: Norton, 2003.
 G. Kebabdjian. *Les Théories de l'Economie Politique Internationale*. Paris: Editions du Seuil, 1999.
 S.L. Maswood. *International Political Economy and Globalization*. New Jersey: World Scientific Publishing Co, 2000.

Por outro lado, nesses textos identificam-se seis grandes temas. Cinco desses temas referem-se ao sistema econômico internacional: comércio; sistemas financeiro e monetário; empresas transnacionais e investimento externo direto; desenvolvimento econômico; e integração regional. O tema político predominante é o da hierarquia do sistema político internacional, com ênfase na hegemonia, particularmente, dos Estados Unidos. O tema da hierarquia é examinado empiricamente no Capítulo 5.

SISTEMA INTERNACIONAL

No sistema internacional, relações de conflito são situações de equilíbrio instável; enquanto situações de equilíbrio, num contexto dinâmico, assentam-se em relações de rivalidade. O sistema internacional é, na sua essência, um sistema dinâmico que envolve poder e, portanto, é um sistema de antagonismo permanente (aberto ou oculto) e equilíbrio instável. Assim, no sistema internacional a guerra e a paz (harmonia e conflito) não são fins em si mesmo e, sim, meios de se alcançar objetivos específicos nos campos econômico, político, cultural e militar. Nesse sistema dinâmico, relações e processos provocam mudanças nas estruturas.

O sistema internacional envolve três subsistemas ou sistemas básicos, que são interdependentes. Esses sistemas são o político, o cultural e o econômico.

Com relação ao sistema político, optamos por seguir a definição mais geral apresentada por Urbani (1994, p. 1163) no *Dicionário de Política* organizado por Bobbio *et al.* (1994): "Sistema político refere-se a qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca." Nesse sentido, no sistema político internacional há a interação política entre atores de diferentes nacionalidades e atores transnacionais. Ocorre que "o conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder" (BOBBIO, 1994, p.

954). O sistema internacional é, então, o *locus* de encontro de atores de diferentes nacionalidades e atores transnacionais no exercício do poder.

Essa relação entre sistema político internacional e poder aponta uma generalização ou, melhor, uma extensão do conceito no sentido do entendimento da essência dos sistemas econômico e cultural. Nesse sentido, o sistema econômico internacional é o *locus* de encontro de atores de diferentes nacionalidades e atores transnacionais no exercício do poder econômico. Ainda como extensão do conceito, o sistema cultural é o *locus* de encontro de atores de diferentes nacionalidades e atores transnacionais no exercício do poder cultural.

Alguns autores agregam aos sistemas político, cultural e econômico outros dois sistemas: o da Ciência (Técnica) e o da Segurança (Militar). Por exemplo, Susan Strange (1988) identifica o que ela chama de quatro estruturas de poder na economia mundial: produção, financeira, segurança e conhecimento. Diferentemente dessa autora, preferimos tratar o que ela identifica como estruturas de produção e financeira, como esferas específicas do sistema econômico internacional, juntamente com a esfera comercial e tecnológica (conhecimento). Há fundamentação técnica para isso, principalmente, a teoria moderna da internacionalização da produção. Isso é discutido mais adiante, no Capítulo 4.

No que diz respeito ao sistema da Ciência e da Técnica, para citar um único autor nacional, Santos (2000), na sua análise da globalização, também distingue esse sistema dos sistemas econômico, político e cultural. Aqui, preferimos reconhecer o sistema da Ciência e da Técnica como parte dos sistemas econômico e político. Naturalmente, esse procedimento corre o risco da simplificação exagerada, principalmente quando se considera que o “mundo da técnica” tem uma autonomia relativa *vis-à-vis* relações, processos e estruturas próprias dos sistemas econômico e político. Entretanto, não é possível negligenciar a interdependência entre, de um lado a Ciência e a Técnica e, de outro, a Economia e a Política. O que, aliás, é reconhecido por autores que

valorizam a ciência e técnica, mais especificamente, a relação orgânica entre o poder militar e a capacitação tecnológica.

De fato, é difícil compreender a dinâmica dos processos de desenvolvimento científico e de inovação tecnológica nos países desenvolvidos sem levar em conta as estratégias e as políticas dos Estados-nacionais, tanto no que se refere ao desenvolvimento econômico quanto à estratégia de defesa nacional. Isso é evidente nas análises clássicas de Alexander Hamilton em *Relatório sobre as Manufaturas* nos Estados Unidos, em 1791 e de Georg Friedrich List em *Sistema Nacional de Economia Política* na Alemanha, em 1841. O nacionalismo econômico de Hamilton e de List ou as políticas do Pentágono fornecem uma lição básica: “o poderio econômico na produção é a chave da segurança nacional” (EARLE, vol. I, 1980, p. 166). Não é por outra razão que tanto Hamilton como List são incluídos entre os grandes mestres da estratégia (*Ibid.*). No que se refere aos Estados Unidos, tomemos a declaração de Hamilton (1791, p. 88): “Não somente a riqueza, mas a independência e a segurança de um país parecem estar intimamente ligadas à prosperidade das manufaturas.”

A relação orgânica entre sistema nacional de inovações, desenvolvimento econômico e poderio militar também é marcante nas análises mais competentes e abrangentes a respeito das políticas do governo dos Estados Unidos relativas ao seu moderno complexo industrial-militar (MEDEIROS, 2003). Melhor evidência disto foi dada por Dwight D. Eisenhower, general, republicano e presidente dos Estados Unidos no período 1953-1960, que no seu discurso de despedida afirmou: “Essa conjunção de um imenso aparato militar e uma enorme indústria de armas é novo na experiência americana. A total influência – econômica, política e mesmo espiritual – é sentida em todas as cidades, estados e órgãos do governo federal.” (EISENHOWER, 1961, p. 229).

Vale destacar, também, a tradição que vem pelo menos desde os séculos XIV e XV, que identifica a forte relação entre riqueza, poder político e a organização militar. Já no século XVI, no seu livro *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, Maquiavel já defendia a tese que “o

poderio militar é o fundamento do poder político e que o dinheiro só se torna uma força política na medida em que ela é realmente convertida em capital militar” (GILBERT, 1980, p. 26).

Assim, preferimos incluir tanto a questão tecnológica quanto a questão militar como partes dos sistemas econômico e político, respectivamente.

Na realidade, os outros grandes temas das relações internacionais fazem parte, de uma forma ou de outra, dos três sistemas básicos (econômico, político e cultural). Além dos temas já mencionados (segurança, militar, ciência, técnica, conhecimento, tecnologia), outros grandes temas são, por exemplo, energia, meios de comunicação, crime organizado, proteção ao meio ambiente, normas trabalhistas, desenvolvimento, vulnerabilidade externa, fome, epidemias, organismos internacionais e regimes regulatórios.

Todos os grandes temas fazem parte de um dos sistemas (econômico, político e cultural) e, mais frequentemente, de dois ou mesmo dos três sistemas. Para ilustrar, o tema da energia é parte tanto do sistema econômico internacional quanto do sistema político internacional. Ninguém conseguiria fazer uma análise da evolução da oferta e do preço do petróleo sem levar em conta variáveis políticas (inclusive, militares e geopolíticas). Outro exemplo: o tema da Proteção ao Meio Ambiente, que atravessa os sistemas econômico e político internacionais. Esse tema também tem referência no sistema de valores e ideais. Esses fatos talvez expliquem por que o movimento ambientalista tem uma forte representação transnacional.

Há temas que estão mais diretamente vinculados ao sistema econômico internacional, ainda que tenham relação com os sistemas político e cultural. Esses temas fazem parte, portanto, das quatro *esferas* temáticas da EPI relativas ao sistema econômico internacional: comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira.

No sistema internacional o poder econômico se expressa por meio de relações, processos e estruturas específicos que compõem o sistema econômico internacional. Conforme já foi mencionado, no sistema

econômico internacional há quatro esferas em que operam os atores nacionais e transnacionais: comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira. Na realidade, todas as relações econômicas internacionais operam nessas esferas.

A *esfera comercial* envolve as relações, os processos e as estruturas que são próprias ao sistema mundial de comércio de bens e serviços. Trata-se aqui do comércio transfronteiriço de bens e serviços, bem como do deslocamento internacional de consumidores de um país para acessar produtos (bens e, principalmente, serviços) no mercado de outro país. Há, assim, o deslocamento internacional de produtos ou de consumidores de um país para outro.

A *esfera produtivo-real* refere-se ao deslocamento de produtores de bens e serviços de um país para outro. Esses produtores podem ser pessoas jurídicas ou pessoas físicas (pessoa natural). Nesse caso, é necessário o estabelecimento permanente ou temporário do produtor estrangeiro (não residente) no país (mercado) do consumidor (residente). Para que o estabelecimento permanente ocorra é preciso que haja um investimento externo direto (caso da pessoa jurídica). O tratamento conceitual, analítico e teórico pertinente às esferas comercial e produtivo-real é feito no Capítulo 4, que trata da teoria pura do comércio internacional e da teoria moderna da internacionalização da produção.

A *esfera tecnológica* envolve a transferência internacional de ativos intangíveis e conhecimento. Trata-se dos direitos de propriedade intelectual e industrial e de *know-how*. Esse último abrange tanto as tecnologias de produção quanto as tecnologias do produto. A primeira refere-se aos processos de produção, enquanto a segunda relaciona-se com as características do produto, tais como qualidade, funções, forma, cor, gosto, tamanho e marca. O *know-how* envolve, ainda, as capacidades gerenciais, organizacionais e mercadológicas.

A *esfera monetário-financeira* refere-se aos fluxos de capitais internacionais, na forma de empréstimos, financiamentos e investimentos. Essa

esfera não trata da produção de bens que são exportados ou produzidos localmente via investimento externo direto. Na esfera monetário-financeira, o fluxo internacional de capitais significa para o investidor a aquisição de direitos e para o receptor a cessão de direitos.

As relações econômicas internacionais têm também dimensões distintas: bilateral, plurilateral e multilateral. A *dimensão bilateral* ocorre quando envolve dois atores de diferentes nacionalidades ou atores transnacionais. Quando pelo menos três atores estão interagindo, trata-se da *dimensão plurilateral*. A *dimensão multilateral* envolve todos ou praticamente todos os principais atores. Por exemplo, quando se trata do sistema mundial de comércio, as exportações do Brasil para os Estados Unidos ocorrem na dimensão bilateral. As relações comerciais no contexto do Mercosul ou do NAFTA são na dimensão plurilateral. A interação dos governos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) ocorre na dimensão multilateral.

Outros exemplos: na dimensão monetário-financeira, a ajuda externa dada por um país desenvolvido a um país em desenvolvimento ocorre na dimensão bilateral; os esquemas de crédito recíproco nos arranjos de integração regional referem-se à dimensão plurilateral; e, as relações entre países no Banco Mundial ou no FMI são na dimensão multilateral.

VULNERABILIDADE EXTERNA E PODER

Há temas que permeiam as quatro esferas que compõem o sistema econômico internacional. Dentre esses, os temas da vulnerabilidade externa e do desequilíbrio do balanço de pagamentos, são fundamentais para parte expressiva dos países em desenvolvimento. Esses temas são particularmente relevantes no contexto do processo de globalização econômica (Quadro 1.5). Nesse ponto, o fundamental é o conceito de vulnerabilidade externa, que é central para a Economia Política Internacional.

Quadro 1.5**Globalização econômica**

Globalização econômica é o fenômeno marcante do sistema internacional que se caracteriza pela ocorrência simultânea de três processos:

- (1) expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capital;
- (2) acirramento da concorrência em escala mundial; e
- (3) maior integração entre as economias nacionais.

As principais causas da globalização são:

- (1) mudanças no mundo da técnica a partir dos anos 1980 com o novo paradigma tecnológico-organizacional causado pela revolução da telemática (telecomunicações e informática) – que gerou novos bens e serviços, e reduziu os custos de tomada de decisão e de controle das operações internacionais;
- (2) mudanças no mundo da política a partir de 1980 com a ascensão do neoliberalismo – liberalização, desregulamentação, privatização e funcionamento mais livre dos mercados;
- (3) questão sistêmica dos países capitalistas desenvolvidos – insuficiência de demanda doméstica (gastos domésticos com baixo crescimento) é compensada pela expansão da demanda externa (exportação de bens, serviços e capital).

No que se refere às consequências do processo de globalização há benefícios (oportunidades – mercado ampliado, escala global). Por outro lado, há custos. Nos países em desenvolvimento (Brasil), a globalização está na origem de um processo de instabilidade e crise cuja sequência é: globalização – liberalização e desregulamentação – maior vulnerabilidade externa – crises cambiais recorrentes – políticas de ajuste restritivo – problemas econômicos (recessão, deterioração das finanças públicas, inflação) e sociais (desemprego, piora das condições de trabalho, deterioração dos serviços de utilidade pública, aumento da violência etc.) – maior tensão nas relações, processos e estruturas políticas – crise de legitimidade do estado – crise institucional. Essa trajetória de instabilidade e crise, como consequência da globalização, também é encontrada em países com maior nível de desenvolvimento (após a eclosão da crise financeira em 2008, a experiência da Europa meridional – Portugal, Grécia etc.).

Fonte: Gonçalves, R. *O Nó Econômico*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

A *vulnerabilidade externa* é a probabilidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos, bem como o custo dessa resistência (GONÇALVES, 2003, p. 34). Quanto mais baixa essa probabilidade, maior é a vulnerabilidade externa. A questão da vulnerabilidade externa não se restringe à capacidade de resistência. Há, também, os problemas referentes às opções e aos custos de se contrapor à influência das variáveis externas. A vulnerabilidade tem, então, duas dimensões igualmente importantes.

A primeira dimensão envolve as opções de resposta com os instrumentos de política disponíveis. E a segunda incorpora os custos de enfrentamento ou de ajuste frente aos eventos externos (JONES, 1995, p. 7). A vulnerabilidade externa é multidimensional e abarca os custos da resistência relativos aos efeitos dos fluxos financeiros, do investimento, da tecnologia e do comércio no sistema internacional. Nossa análise restringe-se, então, à vulnerabilidade externa nas diferentes esferas das relações econômicas internacionais. Essas esferas são a comercial (comércio de bens e serviços), produtiva (atuação de empresas transnacionais e investimento externo direto), tecnológica (transferência de *know-how* e direito de propriedade intelectual), e monetária e financeira (investimentos financeiros, empréstimos e financiamentos).

A resistência a fatores desestabilizadores externos é exercida, geralmente, com o uso de políticas macroeconômicas tradicionais – políticas monetária, cambial e fiscal. Os governos, também, podem usar controles diretos sobre os fluxos de capital e sobre as operações das subsidiárias de empresas transnacionais. Há, ainda, a opção do uso da política comercial para enfrentar os problemas criados pela dinâmica do sistema mundial de comércio (BAUMANN & GONÇALVES, 2015, cap. 15). Assim, a vulnerabilidade externa é tão maior quanto menores forem as opções de política e quanto mais elevados forem os custos do processo de ajuste. A vulnerabilidade externa varia inversamente com as opções de política e diretamente com os custos do ajuste.

O processo de globalização tem, sem dúvida alguma, gerado um sistema mais complexo de interdependências entre economias nacionais. Entretanto, esse sistema de interdependências continua significativamente assimétrico, de tal forma, que se pode falar de “vulnerabilidade unilateral” por parte da grande maioria de países do mundo, que têm uma capacidade mínima de repercussão em escala mundial (RAMONET, 1998). Isto é, um país que tem vulnerabilidade unilateral é muito sensível frente a eventos externos e sofre, de forma significativa, as consequências de mudanças no cenário internacional, enquanto

os eventos domésticos desse país têm impacto nulo ou quase nulo sobre o sistema econômico mundial.

O conceito de vulnerabilidade externa nos remete ao conceito de poder no sistema internacional. O poder efetivo é inversamente proporcional à vulnerabilidade externa. Quanto mais elevada a probabilidade de um ator social, sujeito político ou agente econômico realizar a sua própria vontade ou de resistir a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos, maior é o seu poder efetivo no sistema internacional. No Capítulo 5 analisamos empiricamente esses conceitos.

Nesse ponto, vale destacar a tipologia moderna das formas de poder apresentada por Bobbio (1994, p. 955). Essa tipologia é particularmente relevante no caso do sistema internacional. Há três formas de poder: o poder político, o poder ideológico e o poder econômico. No plano internacional, cada uma dessas formas corresponde a um sistema de relações, processos e estrutura (político, cultural e econômico).

Recorrendo mais uma vez a Bobbio, o "poder político se baseia na posse dos instrumentos mediante os quais se exerce a força física (as armas de toda a espécie e potência): é o poder coator no sentido mais estrito da palavra" (*ibid.*, p. 955). Essa definição reforça ainda mais a ideia de se tratar a questão militar ou a dimensão militar das relações internacionais como parte componente do sistema político internacional.

Entretanto, o exercício do poder não se limita exclusivamente à coação por meio do uso da força. O poder pode derivar da ameaça e da legitimidade e, portanto, dispensar o uso da força e da violência. A legitimidade, por seu turno, pode derivar da tradição e do carisma, ou ter um fundamento racional-legal. Trata-se do poder do padre, do líder ou do burocrata. Nesses casos, o poder baseia-se no consentimento e não na coação ou na violência. Há autores como Hanna Arendt que argumentam que a coação física ou a violência não são necessárias para o exercício do poder. E, ademais, há uma relação inversa entre uso da

violência e poder, ou seja, quanto mais poder se tem, menos necessário se faz apelar para a violência (ARENDDT, 1994).

No que se refere ao sistema cultural, o conceito-chave é o de poder ideológico, que “se baseia na influência que as ideias formuladas de um certo modo, expressas em certas circunstâncias, por uma certa pessoa investida de certa autoridade e difundidas mediante certos processos, exercem sobre a conduta dos consociados” (BOBBIO, 1994, p. 955). Trata-se, então, do poder das ideias, dos valores e dos ideais. Esses são, de fato, os componentes fundamentais da cultura.

O poder ideológico é o poder cultural. Não é por outra razão que a contribuição de destaque de Antonio Gramsci para a Ciência Política moderna é o conceito de hegemonia. Para Gramsci o centro de irradiação do poder político é o Estado, enquanto o centro de irradiação do poder cultural-ideológico é a sociedade civil. Assim, “quando Gramsci refere-se ao conceito de hegemonia nos seus *Cadernos*, é quase invariavelmente claro no contexto que ele o concebe como puramente em termos de liderança ideológica, e que ele deseja contrapô-lo ao momento da força” (FEMIA, 1981, p. 25). Assim, enquanto o poder político envolve o aspecto da coação, o poder ideológico tem o aspecto da submissão via consentimento. Ou seja, o poder assenta-se em dois pilares: coação e consentimento.

No sistema internacional contemporâneo, a importância do sistema cultural, mais especificamente, do poder das ideias, dos valores e dos ideais tem se tornado cada vez mais evidente com a ascensão dos movimentos antiglobalização e antiliberalismo. Isso fica claro quando o Fórum Social Mundial se colocava como uma referência fundamental para a sociedade civil internacional, ao Fórum de Davos na Suíça. Essa contraposição trata na, realidade, de uma batalha no plano cultural-ideológico, ou seja, em ambos os casos ocorre exercícios de poder no sistema internacional. No que se refere ao poder cultural dos Estados, a literatura contemporânea recorre ao conceito de *soft power* em contraposição ao *hard power* (poder político/militar e poder econômico) (NYE, 2004).

Resta-nos, agora, o conceito de poder econômico. Esse é “o que se vale da posse de certos bens, necessários ou considerados como tais, numa situação de escassez, para induzir aqueles que não os possuem a manter um certo comportamento, consistente sobretudo na realização de um certo tipo de trabalho. Na posse dos meios de produção reside uma enorme fonte de poder para aqueles que os têm em relação àqueles que não os têm” (BOBBIO, 1994, p. 955). É a posse dos meios de produção que define as classes sociais e, portanto, as classes tornam-se atores centrais do sistema internacional. Tratamos desse tema no Capítulo 3.

SÍNTESE

Neste capítulo procura-se mostrar que a EPI é, antes de tudo, um método de análise. Os fundamentos teóricos da EPI devem ser buscados em campos específicos do conhecimento como a Economia, Ciência Política, Direito e outros. Nesse sentido, há inúmeros conceitos que transcendem a Economia e que são fundamentais para a EPI. No Apêndice, o Quadro 1.A.1 resume alguns dos conceitos fundamentais.

A partir de uma crítica à EPI *mainstream* encontrada, principalmente, no mundo anglo-americano, desenvolve-se uma estrutura conceitual e analítica que pretende ser, ao mesmo tempo, rigorosa e abrangente. Nesse sentido, procura-se ir além do entendimento da EPI *à la Gilpin*, ou seja, na articulação entre duas instituições (Estado e mercado). O método de análise proposto tem como referência os determinantes da ação dos principais atores do sistema internacional. Esses determinantes e atores são os temas dos Capítulos 2 e 3.

O sistema internacional é formado por subsistemas: econômico, político e cultural. O foco da EPI são os temas mais específicos ao sistema econômico internacional. No entanto, a EPI permite uma análise, ao mesmo tempo, profunda e abrangente, de diversos temas afins, pertinentes ao sistema internacional.

O sistema econômico internacional tem esferas específicas, com relações, processos e estruturas que se manifestam em dimensões distintas.

A esfera do comércio trata de temas como exportação e importação de bens e serviços, mercado de *commodities*, protecionismo, liberalização, integração regional e arranjos jurídico-institucionais na dimensão bilateral, plurilateral (e.g., União Europeia, Nafta e Mercosul) e multilateral (OMC). A esfera das finanças inclui temas como a atuação dos bancos, seguradoras, prestadores de serviços financeiros, paraísos fiscais, sistema financeiro internacional (por exemplo, disponibilidade e custo de financiamento), sistema monetário internacional (liquidez, estabilidade das taxas de câmbio e mecanismos de ajuste externo), dívida externa, capital especulativo, controles de capitais e atuação dos organismos internacionais (com destaque para o Banco Mundial e o FMI). A esfera tecnológica abarca a transferência internacional de know-how (tecnologias de processo e de produto, capacidade gerencial, organizacional e mercadológica), inclusive, a questão do direito de propriedade intelectual e industrial. A esfera produtivo-real envolve temas como os fluxos de investimento externo direto, conduta e desempenho das empresas transnacionais, cartéis, práticas comerciais restritivas, responsabilidade social da empresa, proteção ao investimento, direito de propriedade intelectual e industrial e soberania.

As dimensões do sistema econômico internacional são a bilateral (residentes de dois países distintos), plurilateral (residentes de pelo menos três países) e multilateral (escala global, ou seja, atores de praticamente todos os países do mundo).

Após a análise das distintas esferas e dimensões da dinâmica operacional do sistema econômico internacional, estamos preparados para discutir os diferentes atores que operam no sistema internacional. Nessa interação de diversos tipos de atores, o poder do Estado é um dos elementos centrais do sistema internacional. Esse é o tema do nosso próximo capítulo.

QUESTÕES PARA REVISÃO

- Por que a EPI deve transcender a lógica binária Estado *versus* mercado?
- Por que a EPI deve ser entendida como um método de análise e não como um campo teórico específico?
- Quais são os elementos básicos de um esquema analítico abrangente e eclético da EPI?
- Quais são os principais temas tratados pela EPI?
- Quais são os subsistemas básicos que compõem o sistema internacional?
- Quais são os conceitos fundamentais da EPI?

LEITURAS ADICIONAIS E PORTAIS

O *Dicionário de Política* organizado por Norberto Bobbio e outros autores é uma fonte importante para temas e conceitos gerais da política. Há, inclusive, uma versão em CD-Rom difundida pela Editora da Universidade de Brasília.

O dicionário de Economia recomendado é: Graham Bannock *et al.* *Dictionary of Economics* (Londres: Penguin Books, 1998).

O trabalho clássico sobre o mercado é o livro publicado em 1944, de Karl Polanyi, *A Grande Transformação: As Origens da nossa Época* (Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 1980).

Para uma visão abrangente do pensamento econômico, ver o livro organizado por Ricardo Carneiro, *Os Clássicos da Economia* (São Paulo: Editora Ática, 1997, 2 volumes). Para cada um dos grandes autores (de Adam Smith a Milton Friedman), há uma introdução feita por um economista brasileiro.

O livro de Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton University Press, 1987), é uma referência básica na tradição anglo-americana da EPI. Esse livro foi traduzido e publicado pela editora da Universidade de Brasília. Ainda nessa tradição, um livro

mais recente e muito usado é o de D.N. Balaam e M. Veseth, *Introduction to International Political Economy* (Prentice Hall, 3ª edição 2003).

O portal de busca recomendado é www.google.com.br. Para trabalhos científicos, recomenda-se www.scholar.google.com.

Ver, também: www.periodicos.capes.gov.br ou www.dominiopublico.gov.br.

As bibliotecas têm catálogos on-line. Por exemplo, no Rio de Janeiro há os portais da UFRJ, FGV e PUC:

www.minerva.ufrj.br

www.fgv.br/biblioteca-rj

www.dbd.puc-rio.br

Há inúmeros portais que disponibilizam livros:

www.worldbooklibrary.com/ebooks

<http://virtualbooks.terra.com.br/>

www.supervirtual.com.br/

<http://vbookstore.uol.com.br/nacional>