



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS PROFESSOR**  
**MILTON SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**FERNANDA DE CASTRO BRANDÃO MARTINS**

**A ASCENSÃO CHINESA E O SISTEMA FINANCEIRO E**  
**MONETÁRIO INTERNACIONAL: RUMO A UM POTENCIAL**  
**NOVO CICLO DE HEGEMONIA?**

Salvador  
2017



**FERNANDA DE CASTRO BRANDÃO MARTINS**

**A ASCENSÃO CHINESA E O SISTEMA FINANCEIRO E  
MONETÁRIO INTERNACIONAL: RUMO A UM POTENCIAL  
NOVO CICLO DE HEGEMONIA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal Da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Renildo de Souza

Salvador  
2017

M386 Brandão Martins, Fernanda de Castro  
A ascensão chinesa e o sistema financeiro e monetário  
internacional: rumo a um potencial novo ciclo de hegemonia? /  
Fernanda de Castro Brandão Martins. -- Salvador, 2017.  
177 f.

Orientador: Antonio Renildo Santana de Souza.  
Dissertação (Mestrado - Relações Internacionais) --  
Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Bahia,  
2017.

1. China. 2. Finanças. 3. Organizações Internacionais. 4.  
Hegemonia. 5. Estados Unidos. I. Renildo Santana de Souza,  
Antonio. II. Título.

**FERNANDA DE CASTRO BRANDÃO MARTINS**

**A ASCENSÃO CHINESA E O SISTEMA FINANCEIRO E MONETÁRIO  
INTERNACIONAL: RUMO A UM POTENCIAL NOVO CICLO DE  
HEGEMONIA?**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 16 de maio de 2017.

**Banca examinadora**




---

Prof. Dr. Antonio Renildo Santana Sousa



---

Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão



---

Profa. Dra. Isabela Nogueira de Moraes

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, pois sua graça e misericórdia me permitiram chegar até aqui. Desde o instante em que fui aceita neste programa de mestrado, o cuidado e o direcionamento dEle têm sido perceptíveis em todos os momentos. Toda honra e toda glória pertencem a Ele.

Agradeço ao meu marido, Paulo Henrique Martins, que pacientemente me apoiou e me incentivou durante o período do mestrado e elaboração dessa pesquisa. Muito obrigada pelo companheirismo e compreensão. Obrigada por acreditar em mim e me acalmar nos momentos mais complicados. Obrigada por estar comigo em todos os momentos dessa aventura chamada mestrado.

Agradeço aos meus pais, Fernando e Márcia Brandão, que sempre investiram o seu melhor na minha educação e sempre acreditaram no meu potencial. Se eu cheguei até aqui, é porque vocês acreditaram e investiram em mim.

Agradeço aos meus irmãos, Ana Flávia e Guilherme Brandão, que sempre me apoiaram e me incentivaram.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Renildo Souza. Sua orientação foi fundamental para que esse trabalho fosse concluído. Obrigada por acreditar na minha pesquisa.

Agradeço aos meus colegas de mestrado, nossos debates nas aulas foram essenciais para o refinamento do meu objeto de pesquisa. Obrigada pelo importante encorajamento para que eu pesquisasse aquilo que eu realmente queria. Agradeço também o auxílio prestado em diversos momentos.

Agradeço à FAPESB, agência da qual fui bolsista durante a realização desta pesquisa.

“(...) o Altíssimo tem domínio sobre o reino dos homens,  
e o dá a quem quer (...).”  
Bíblia Sagrada (Daniel 4.17)

MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. A ascensão chinesa e o sistema financeiro e monetário internacional: rumo a um potencial novo ciclo de hegemonia? 177f. il. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo averiguar a existência de um novo momento de transição entre ciclos hegemônicos, a partir da observação da atuação chinesa no sistema financeiro e monetário internacional. Atualmente, predomina a percepção de que o sistema internacional passa por um momento de mudança e transição e há incerteza quanto ao futuro da ordem internacional. A distribuição de poder que resultou na ascensão da China, juntamente com outros países emergentes, é um dos principais eventos que desencadeou em mudanças e crescente instabilidade. Nesse sentido, faz-se um resgate da Teoria da Estabilidade Hegemônica, buscando identificar os processos que caracterizam os momentos de transição entre ciclos hegemônicos e como estes se manifestam no sistema financeiro e monetário internacional. Busca-se, então, identificar como esses processos se manifestaram no período de transição entre a hegemonia britânica e a hegemonia americana, e como a ordem hegemônica foi estabelecida sob a égide dos EUA. Olhando para a o desenvolvimento econômico chinês e sua integração na ordem hegemônica criada pelos EUA observa-se a ascensão chinesa como uma grande potência, resultando em desequilíbrios na ordem internacional. Nesse sentido, observa-se a relação da China com as organizações tradicionais do sistema financeiro e monetário internacional e como essa nova grande potência tem sido acomodada nesses espaços de tomada de decisão internacional. Então, analisa-se a atuação chinesa em resposta a esse processo de acomodação nas instituições internacionais tradicionais, que tem sido marcado por lentidão e poucas mudanças efetivas. Assim, a criação pela China de instituições como o AIIB, NDB, o CRA e outros instrumentos financeiros, e a internacionalização do RMB são entendidos como uma resposta à lentidão na acomodação dos seus interesses no sistema financeiro e monetário internacional. Por fim, analisa-se se os processos identificados são suficientes para confirmar a ocorrência de um novo momento de transição. Os resultados encontrados revelam evidências que apontam para um processo de transição ainda no início, visto que alguns mecanismos ainda não podem ser identificados. Todavia, esse novo momento de transição tem características singulares como a atuação do novo potencial poder hegemônico em busca de maior influência no sistema financeiro e monetário internacional, criando instituições



complementares e alternativas, antes mesmo da confirmação do declínio do poder hegemônico existente.

**Palavras-chave:** China, hegemonia, finanças, poder, transição

MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. China's rise and the international financial and monetary system: towards a potential new hegemonic cycle? 177pp. ill. 2017. Master Dissertation – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

### **ABSTRACT**

The present research has as its main objective to verify the possible existence of a new moment of transition between hegemonic cycles, by observing China's engagement in the international financial and monetary system. The predominant perspective nowadays is that the international system is going through a moment of change and transition and there are uncertainties regarding the future of the international order. Changes in the distribution of power, that resulted in China's rise and other emerging countries, are the major event that has led to the present moment of growing instability and changes. In this sense, we use the Theory of Hegemonic Stability aiming to identify the processes that characterize the moments of transition between hegemonic cycles and how these processes have taken form in the international financial and monetary system. We aim, then, to identify how these processes have been manifested in the moment of transition between the British and the American hegemonic cycles and how the new hegemonic order was established under the US' leadership. Observing the Chinese economic development and its integration to the hegemonic order created by the US, it is possible to note that China's rise as a great power has resulted in imbalances in the international order. In this sense, we observe China's engagement with the traditional international organizations of the international financial and monetary system and how this emerging great power has been accommodated within these decision-making spaces. Then, we analyze China's response to this process of accommodation in the traditional institutions, that has been characterized by inertia and few effective changes. Thus, the creation of new institutions by China such as the AIIB, the NDB, the CRA and other financial instruments, and the internationalization of the RMB can be all understood as an answer to the slowness in the process of accommodation of Chinese interests in the in international financial and monetary system. Lastly, we analyze whether the processes identified are enough to confirm the occurrence of a new moment of hegemonic transition. The results achieved reveal evidences that point towards the confirmation of this moment of transition, but still in the initial stages, since some of the expected processes cannot be yet identified. Nevertheless, this new moment of transition has singular characteristics such as the engagement of the new potential hegemonic

power searching for greater influence over the international financial and monetary system through the creation of new complimentary but also alternative institutions, even before the confirmation of the decline of the existing hegemonic power.

**Key-words:** China, hegemony, power, finance, transition

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ADB	Asian Development Bank
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CIPS	Cross-Border Inter-Banking Payment System
CRA	Contingent Reserves Agreement
EFSM	European Financial Stabilization Mechanism
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
IED	Investimento Externo Direto
MAD	Mutual Assured Destruction
NDB	New Development Bank
NMF	Nação Mais Favorecida
OBOR	One Belt, One Road
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCC	Partido Comunista Chinês
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Power Purchase Parity
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
RMB	Renminbi
SDR	Special Drawing Rights
SOEs	State Owned Enterprises
SWIFT	Society for the Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TEH	Teoria da Estabilidade Hegemônica
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
TPP	Trans-Pacific Partnership
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZEE

Zonas Econômicas Especiais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1 Objetivos, Pergunta e Hipótese .....	19
1.2 Marco Teórico .....	19
1.3 Metodologia .....	23
1.4 Estrutura .....	25
<b>2 A TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA: ASCENSÃO E QUEDA DE ORDENS HEGEMÔNICAS</b> .....	<b>27</b>
2.1 Introdução .....	27
2.2 O sistema internacional .....	28
2.2.1 Ordenamento Interestatal .....	30
2.2.2 Capacidades de poder .....	32
2.2.3 Economia e poder .....	33
2.2.4 Prestígio e Legitimidade .....	35
2.3 A Teoria da Estabilidade Hegemônica .....	36
2.3.1 Hegemonia .....	36
2.3.2 Hegemonia e estabilidade no sistema internacional .....	40
2.3.3 Bens Públicos .....	41
2.3.4 Importância da preponderância de um país .....	42
2.3.5 Os elementos da ordem hegemônica .....	43
2.3.6 Os ciclos hegemônicos: queda, transição e ascensão .....	47
2.4 A ordem hegemônica e os sistemas econômicos internacionais .....	54
2.5 A TEH e suas críticas .....	56
2.6 Conclusão .....	61
<b>3 ANÁLISE DE UM PERÍODO DE TRANSIÇÃO: DA HEGEMONIA BRITÂNICA À HEGEMONIA AMERICANA</b> .....	<b>63</b>
3.1 Introdução .....	63
3.2 A hegemonia britânica .....	64
3.3 A emergência de um potencial poder hegemônico: a ascensão americana .....	67
3.3.1 Primeira Guerra Mundial .....	69
3.4 O período entreguerras e o vácuo de poder .....	71
3.4.1 A instabilidade do sistema econômico internacional .....	72
3.4.2 A Crise de 1929 .....	75
3.5 Segunda Guerra Mundial .....	79
3.6 A construção da nova ordem hegemônica .....	82
3.7 Os sistemas financeiro e monetário internacionais .....	88
3.8 Guerra Fria .....	91
3.8.1 A crise dos anos 1970 e o fim do sistema de Bretton Woods .....	92

3.8.2 O fim da Guerra Fria .....	96
3.9 Conclusão .....	97
<b>4 MUDANÇAS NA DISTRIBUIÇÃO DE PODER INTERNACIONAL: A ASCENSÃO CHINESA E A ORDEM HEGEMÔNICA AMERICANA.....</b>	<b>100</b>
4.1 Introdução .....	100
4.2 O fenômeno chinês: a ascensão e integração da China na ordem americana.....	101
4.2.1 A Fundação da República Popular da China.....	103
4.2.2 A reaproximação com os EUA e as reformas econômicas de Deng Xiaoping .....	104
4.2.3 A segunda maior economia do sistema internacional .....	107
4.2.4 A inserção chinesa na ordem internacional americana.....	110
4.3 A China em um sistema internacional instável .....	111
4.3.1 A China e os países em desenvolvimento .....	115
4.3.2 A China e as instituições financeiras e monetárias tradicionais.....	117
4.3.3 EUA e a perda de poder relativo nas instituições financeiras internacionais .....	125
4.4 Conclusão .....	126
<b>5 A CHINA E A RECONFIGURAÇÃO DA GOVERNANÇA NO SISTEMA FINANCEIRO E MONETÁRIO INTERNACIONAL.....</b>	<b>128</b>
5.1 Introdução .....	128
5.2 China: potência revisionista? .....	128
5.2.1 A China e o conceito de ascensão pacífica.....	131
5.2.2 China: pós-hegemonia ou potencial poder hegemônico.....	132
5.2.3 A China e a ordem liberal internacional.....	133
5.3 As novas instituições propostas pela China .....	135
5.3.1 A internacionalização do Renminbi .....	136
5.3.2 Novos Bancos de Desenvolvimento.....	139
5.3.3 Outras iniciativas institucionais financeiras e monetárias.....	143
5.4 China e EUA: conflitos de interesses sobre a liderança do sistema .....	145
5.5 Desaceleração econômica e a ascensão chinesa.....	147
5.6 Questionamentos sobre a potencial hegemonia chinesa.....	150
5.6.1 Poder financeiro e monetário .....	151
5.6.2 Poder militar.....	153
5.6.3 Legitimidade e soft power.....	154
5.6.4 Provisão de normas e regras internacionais .....	155
5.6.5 Guerra Hegemônica.....	156
5.6.6 Opção por liderar.....	157
5.7 Conclusão .....	160
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>162</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>171</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é o resultado da pesquisa realizada durante o mestrado em Relações Internacionais. A escolha do tema da mesma foi resultado do desejo de continuar uma pesquisa iniciada na graduação, que resultou na monografia de conclusão de curso, com o objetivo de entender os impactos das dinâmicas de poder no sistema internacional sobre o ordenamento desse sistema e, principalmente, sobre as organizações e instituições internacionais. A emergência de novas potências no sistema internacional como China, Índia, Brasil, África do Sul, e o resgate da posição da Rússia como grande potência política e militar inauguraram um período de mudanças estruturais no sistema internacional, com forte impacto sobre a governança da ordem vigente. A atuação desses países de forma assertiva em busca da realização dos seus interesses nacionais, respaldada por capacidades de poder adquiridas, principalmente econômicas, tem alterado de forma significativa o funcionamento dos regimes ordenadores das relações internacionais. Dentre esses países, a China destaca-se como potencial poder hegemônico devido às suas capacidades de poder atuais e à perspectiva de continuidade do crescimento e desenvolvimento, mesmo diante de crises.

A emergência dessas novas potências trouxe novamente à tona o debate sobre o fim da hegemonia americana e o futuro da ordem internacional. Considera-se que as mudanças na distribuição de poder no sistema podem resultar em processos que culminam na transição entre ordens hegemônicas. Dentre esses processos, destaca-se a contradição entre a ordem internacional e a nova distribuição de poder. Essa contradição leva ao surgimento de demandas por reformas e mudanças nos regimes e instituições existentes que contemplem a nova realidade da hierarquia de poder. Essa pressão pode ser identificada nos diferentes regimes internacionais, contudo, essa pesquisa se concentra nos regimes do sistema financeiro e monetário internacional.

O sistema financeiro e monetário internacional tem se tornado um importante palco da maior assertividade chinesa no sistema internacional, justificando a escolha desse escopo das relações internacionais para a análise dessa pesquisa. A China tem atuado como importante demandante de reformas nas instituições que compõem esse sistema e tem, até mesmo, proposto novas instituições para complementar a ordem existente, mas que podem, também, ser entendidas como alternativas. Também tem atuado assertivamente nesse sistema buscando maior representatividade nas instituições existentes, juntamente com outros países emergentes, e propondo novas instituições por iniciativa própria ou em conjunto com outros países.



O atual cenário é marcado pela crise de legitimidade e efetividade das instituições financeiras e monetárias internacionais, que sofrem pressão para se adaptarem à nova realidade de poder do sistema internacional, passando a contemplar, também, os interesses de potências emergentes, principalmente da China. O Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a primazia do dólar como moeda de reserva internacional são alguns dos principais alvos das críticas chinesas, por privilegiarem o poder hegemônico vigente em detrimento dos países emergentes e até mesmo da estabilidade da economia internacional.

Entre os problemas identificados no sistema monetário e financeiro destacam-se: a insuficiência de crédito do Banco Mundial para atender às demandas dos países em desenvolvimento nos próximos anos; o questionamento das cotas de votação e poder de veto no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional, que são um termômetro da representatividade dos países nas instituições; os programas de ajuste estrutural recomendados pelo Banco Mundial e as políticas de estabilidade e austeridade econômica impostas pelo FMI; a soberania e unilateralismo dos EUA na gestão do dólar em seu duplo papel de principal moeda de reserva internacional e de moeda de emissão e controle nacional estadunidense.

A principal estratégia chinesa até 2010 foi a pressão por reformas nas instituições tradicionais. Diante da inércia e lentidão para a acomodação das suas demandas e, também, das de outros países emergentes, a China tem proposto instituições financeiras com o objetivo de complementar o regime existente, mas que representam alternativas às organizações tradicionais, como, por exemplo, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla do inglês), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, sigla do inglês) e o Arranjo de Reservas Contingentes (CRA, sigla do inglês), que são iniciativas em conjunto com os países BRICS e a internacionalização da moeda chinesa.

Diante dessas evidências é possível inferir que existem sinais de que um possível novo ciclo hegemônico chinês esteja tomando forma à medida que o ciclo hegemônico americano passa por um processo de declínio lento e gradual. O propósito dessa pesquisa é averiguar se realmente há um novo ciclo hegemônico em formação, caracterizando a atualidade como um momento de transição no sistema. O arcabouço teórico escolhido para fundamentar esta análise é a Teoria da Estabilidade Hegemônica, principalmente partindo das elaborações de Robert Gilpin e Charles P. Kindleberger.

O debate sobre o momento atual tem várias ramificações. Campeiam as mais diversas análises e expectativas. Alguns autores afirmam que o declínio americano já foi

consumado. Autores como Arrighi apontam para a lógica concomitante de mudança de eixo do capitalismo global para o Leste asiático, implicando na mudança do poder hegemônico do sistema internacional (ARRIGHI, 2008, p.230). Para o autor, a hegemonia americana como liderança do sistema já acabou, permanecendo apenas a pura dominação e a continuidade da primazia do dólar no sistema internacional (ARRIGHI, 2008, p.388). Outros afirmam que a hegemonia americana foi muito curta e durou por um curto período após a 2ª Guerra Mundial e que a função dos EUA hoje nessa ordem é de apenas patrocinador (REICH & LEBOW, 2014, p.167-171). Autores como Zbigniew Brzezinski (2012), todavia, sugerem que o declínio americano não é um evento inevitável, apontando para a continuidade da primazia americana no sistema internacional nas próximas décadas. Para José Luiz Fiori (2008), o declínio americano não existe.

O debate atual também envolve a preocupação quanto ao ordenamento do sistema internacional em um possível momento pós-hegemônico. Alguns trabalhos dedicados a compreender o momento atual de transição não contemplam a possibilidade de emergência de uma nova ordem hegemônica, trabalhando com a possibilidade de um período pós-hegemônico em que não há um novo único poder preponderante responsável pela liderança do sistema. Amitav Acharya (2014, p.81) aponta para o surgimento de uma ordem internacional centrada em regiões e não em um poder hegemônico, um mundo multiplex. Segundo este autor, a hegemonia seria encontrada apenas em ordens regionais, de forma que a figura de um poder hegemônico internacional não existiria mais (ACHARYA, 2014, p.81). Reich e Lebow defendem que as diferentes funções exercidas por um poder hegemônico são exercidas por diferentes polos de poder em diferentes contextos, negando, também, a existência de um novo poder centralizador no sistema internacional (REICH & LEBOW, 2014, p.171). Para esses autores, o conceito de hegemonia não é aplicável no mundo pós-Guerra Fria (REICH & LEBOW, 2014, p.176). Zbigniew Brzezinski (2012) também põe sob questionamento a possibilidade de um único poder predominante exercer dominância sobre o sistema internacional.

Contudo, parece existir um consenso entre diversos autores quanto a importância da China no sistema internacional como consequência das suas capacidades de poder adquiridas. Para Henry Kissinger (2014, p.233), uma nova ordem internacional deverá ser estruturada em torno do equilíbrio de poder entre China e Estados Unidos, uma vez que nenhum dos dois possuem as capacidades necessárias para exercer sozinho a liderança do sistema internacional. Outros autores trabalham com a perspectiva de conflito entre os EUA e a China. Autores realistas, como John Mearsheimer (2001, p.4),

afirmam que uma futura guerra entre os dois países é inevitável. Outros analistas assumem que a ascensão chinesa tem um aspecto menos conflitivo. Para Oliveira & Lessa (2014), a China busca uma ascensão pacífica com o intuito de estabelecer uma nova ordem econômica internacional. De acordo com Reich & Lebow, autores construtivistas, a emergência chinesa não deve ser vista como uma ameaça pelos EUA, uma vez que a China não busca o domínio nem o fim da ordem internacional criada pelos EUA, apenas busca exercer o papel de custódia da economia internacional (REICH & LEBOW, 2014, p.130).

A principal crítica feita às pesquisas sobre o declínio da hegemonia dos Estados Unidos, atualmente, reside no caráter apocalíptico atribuído ao fim da ordem hegemônica americana no sistema internacional. Amitav Acharya e Simon Reich & Richard Lebow questionam o compromisso normativo com a manutenção da ordem hegemônica liberal inaugurada pelos EUA, existente nos trabalhos que abordam a questão do declínio americano. Segundo Acharya (2014, p.3), há um exagero sobre os benefícios providos pela ordem hegemônica americana e sobre o possível caos instaurado diante do seu fim. Para Ikenberry (2002, p.5), a China vai tentar instalar uma ordem não liberal na esfera internacional. Para Hung Ho-Fung (2016, p.10), a China precisa da ordem liberal para continuar sua jornada de crescimento econômico, não sendo do seu interesse o colapso total dessa ordem. Ikenberry (2011, p.345), porém, acredita que o sistema liberal tem capacidade de acomodar novos poderes, como a China, se estes estiverem dispostos em agregar a ordem liberal.

Há uma perceptível preocupação quanto à manutenção da ordem internacional liberal. Autores como David Lake e John Ikenberry argumentam que o sistema liberal vai continuar. Lake (2010, p.151), todavia, assume que a manutenção do sistema liberal internacional depende dos interesses dos estados. Para Ikenberry (2011, p.xi-xiii), o projeto de uma ordem internacional liberal não se restringe apenas aos EUA, de forma que a crise da hegemonia americana não será a derrocada da ordem liberal internacional, mas levará à evolução e à reformulação desta, resgatando o aspecto liberal democrático da ordem. Assim, o momento de crise não seria de transição entre ordens internacionais, seria, apenas, um momento de disputa pela liderança dessa ordem (IKENBERRY, 2011, p.5).

Autores como Amitav Acharya (2014, p.73) não acreditam que a ascensão dos países emergentes represente o fim da ordem liberal, significando apenas a possibilidade de novas interpretações e novas regras e normas com origem na experiência desses países.

Nesse mesmo sentido, Hung Ho-Fung (2015, p.169) afirma que a China é um país a favor do *status quo*, uma vez que precisa da continuidade da ordem liberal para continuar logrando crescimento econômico, enquanto, simultaneamente, o modelo de desenvolvimento chinês reforça a hegemonia americana no sistema internacional devido ao seu “vício” na moeda americana, o dólar. Contudo, Hung (2016, p.169) não nega que a ascensão chinesa gere mudanças no balanço de poder no sistema internacional.

A crítica quanto ao comprometimento normativo das pesquisas sobre a ascensão chinesa é pertinente, visto que alguns dos autores inseridos nessa discussão são americanos e buscam fazer prescrições para a manutenção da posição de hegemonia pelos EUA. Entretanto, esse comprometimento normativo com a manutenção da ordem hegemônica americana não está presente nessa pesquisa. Entende-se que a ordem hegemônica é construída para o benefício do poder hegemônico e seus aliados, de forma que a distribuição dos ganhos nunca é igualitária, levando à marginalização dos países menos desenvolvidos do processo decisório do sistema. Ainda assim, o discurso promovido pelo poder hegemônico é de que a ordem proporcionada por este é interessante e benéfica para todos os estados do sistema.

O objetivo dessa pesquisa não é fazer julgamentos normativos acerca de uma potencial ordem hegemônica chinesa ou sobre o declínio da ordem hegemônica americana. Nesse sentido, esse trabalho se diferencia da literatura existente sobre o ordenamento do sistema internacional, visto que não tem o comprometimento normativo com a manutenção da hegemonia americana ou da ordem liberal no sistema internacional. Também, não se argumenta favoravelmente em termos normativos sobre uma possível hegemonia chinesa. O objetivo que motiva essa pesquisa é a compreensão dos elementos que configuram um sistema internacional em transição com o intuito de iluminar os impactos sobre a ordem mundial que repercutirão, não apenas na inserção internacional do Brasil, país de onde escrevo, mas, também, sobre os demais atores do sistema internacional.

A importância desse trabalho está no esforço acadêmico de compreender os processos em ação no sistema internacional, que resultam de mudanças na distribuição de seu poder e culminam em mudanças na sua ordem. Esses processos têm levado à crise dos regimes que sustentam a ordem internacional atual. Assim, busca-se compreender elementos que contribuem para a continuidade da instabilidade e recorrência de crises que afetam negativamente diversos países no sistema financeiro internacional.

### **1.1 Objetivos, Pergunta e Hipótese**

Isto posto, cabe reiterar que o objetivo dessa pesquisa é entender como a redistribuição de poder no sistema internacional dá início a uma série de mecanismos que culminam na transição entre ordens hegemônicas e na inauguração de uma nova ordem no sistema internacional. Analisando o cenário de lento e contínuo declínio da hegemonia americana e a contínua ascensão da China no sistema internacional e levantando a possibilidade de uma hegemonia chinesa, busca-se entender quais os impactos dessa alteração na hierarquia de poder sobre os regimes do sistema financeiro e monetário internacional. Busca-se, ainda, compreender qual o papel das novas instituições financeiras internacionais propostas pela China nesse cenário de transição. Para melhor compreender os efeitos do período de transição no sistema financeiro e monetário internacional, faz-se, também, a análise do período de transição entre a hegemonia britânica e a americana, buscando identificar como os mecanismos operantes em momentos de transição se manifestaram nesse período.

A pergunta que motiva essa pesquisa é: em que medida é possível confirmar a existência de um momento de transição entre ciclos hegemônicos, através da observação do sistema financeiro e monetário internacional diante da contínua ascensão da China? A hipótese dessa investigação é que há fortes indícios que levam à confirmação de uma possível transição entre o ciclo de hegemonia americana para um potencial ciclo chinês, sendo a atuação assertiva da China nesse sistema, através da pressão por reformas e da criação de novas instituições internacionais, fator importante para a confirmação desse momento de transição.

### **1.2 Marco Teórico**

A Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) é o marco teórico escolhido para orientar essa pesquisa. Resgatando os trabalhos de Robert Gilpin e Charles P. Kindleberger, elencam-se os principais elementos dessa teoria. Destaca-se a necessidade de um poder hegemônico no sistema internacional responsável por liderar e ordenar o sistema como consequência da anarquia no mesmo. Identificam-se os mecanismos operantes no período de transição entre ordens hegemônicas e seus impactos no sistema financeiro e monetário internacional para, então, aplicá-los nos períodos históricos em análise. Ademais, parte-se de pressupostos das teorias realistas, principalmente do neorrealismo, para a compreensão do sistema internacional.

Parte-se do entendimento de que os estados interagem em um sistema internacional anárquico marcado pela ausência de um governo sobre estes, de forma que

não há autoridade superior aos estados no sistema internacional (WALTZ, 1979, p.103). Entretanto, a anarquia não implica em ausência absoluta de ordem nas relações internacionais. A anarquia e o consequente ambiente de incerteza que ela gera tornam necessária a existência de um poder hegemônico capaz de arcar com os custos de liderar e ordenar o sistema internacional para que haja estabilidade e cooperação.

Para amenizar os efeitos da anarquia, os estados criam arranjos sociais com o intuito de avançar seus interesses no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.25). Esses arranjos permitem o ordenamento das relações internacionais e costumam refletir a hierarquia e a distribuição relativa de poder entre os atores desse sistema (GILPIN, 1981, p.09). Assim, os princípios e interesses privilegiados por esses arranjos são correspondentes aos interesses e princípios das mais importantes potências do sistema, sobremaneira do poder hegemônico. A distribuição de poder no sistema internacional é identificada como o principal constrangimento exercido sobre a atuação dos estados (GILPIN, 1981, p.29), que ficarão condicionados às regras escolhidas pelo estado que exerce hegemonia. Frequentemente, esses arranjos tomam a forma de regimes internacionais. Entende-se, então, que os regimes são uma tentativa de cooperação promovida pelo poder hegemônico (KEOHANE, 1984, p.14).

Os regimes e arranjos resultantes desse empreendimento do poder hegemônico são constituintes da governança global. Governança global é entendida como a promoção de uma ordem internacional baseada em normas e regras que facilitam a cooperação e coordenação entre os atores do sistema internacional, a fim de lidar com problemas e promover bens públicos no espaço internacional (KRUCK & RITTBERGER, 2011, p.47). Embora o conceito de governança global inclua a participação de outros atores além do estado nesse processo, nessa pesquisa entende-se que os estados são os principais atores do sistema internacional e do processo de ordenamento das relações desse sistema. Doravante usa-se, então, o conceito de “governança internacional” para referir-se à ordem resultante da criação de arranjos e regimes que buscam facilitar a cooperação e a coordenação política no sistema internacional, orientados pelos princípios e interesses do poder hegemônico.

O ordenamento do sistema internacional promovido pelo poder hegemônico tem como efeito a estabilidade no seu sistema econômico, permitindo o crescimento econômico não apenas do poder hegemônico, mas de outros estados que, apesar das relações assimétricas de poder concretizadas nesse ordenamento do sistema, conseguem alcançar certo desenvolvimento material, o que torna a distribuição de poder no sistema

um elemento dinâmico e não estático. O processo de desenvolvimento material acontece de forma desigual entre os diferentes atores do sistema internacional (GILPIN, 1981, p.76), de forma que ao longo do tempo as capacidades materiais dos estados são redistribuídas, alterando a hierarquia e, conseqüentemente, a estrutura das relações de poder.

Assim, toda vez que houver mudanças significativas que alteram a hierarquia de poder no sistema internacional, a ordem e, conseqüentemente, os regimes internacionais existentes sofrerão pressão para readequação à nova realidade de poder. Simultaneamente, o período de estabilidade da economia internacional é interrompido por recorrentes crises e falta de coordenação entre os estados. O equilíbrio e a estabilidade são apenas restaurados quando se inaugura uma nova ordem hegemônica que atende aos interesses e princípios do novo poder hegemônico.

Os acontecimentos atuais no sistema internacional, especialmente na sua governança, apontam para a possibilidade de que um novo momento de transição entre ordens hegemônicas esteja em curso. Partindo da potencialidade de uma hegemonia chinesa e do contínuo declínio do poder americano, analisa-se o sistema financeiro e monetário internacional com o intuito de verificar a existência de tal transição. É importante ter em mente que o processo de transição entre ciclos hegemônicos não é instantâneo e pode levar algumas décadas para se confirmar. Assim, tanto o declínio do poder hegemônico vigente quanto a ascensão do potencial poder hegemônico são processos longos e contínuos.

A discussão sobre o declínio da hegemonia americana e a transição entre ordens hegemônicas não é novidade. Desde os anos 1970, este tema é recorrente nas Relações Internacionais. A Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) é fruto desse debate. A teoria surgiu no contexto dos anos 1980 quando foi identificado o declínio relativo da hegemonia americana diante da recuperação da Alemanha e do Japão como grandes potências econômicas. O objetivo da teoria era explicar a necessidade de um poder hegemônico no sistema internacional como elemento promotor de ordem e estabilidade no sistema. Assim, a crise dos regimes internacionais nos 1970 seria resultado do declínio relativo do poder americano.

Tal teoria foi bastante criticada, pois o fim da hegemonia americana não se confirmou. Apesar da contínua perda em termos relativos do poder econômico dos Estados Unidos, o país foi capaz de reinventar seu modelo de inserção no capitalismo global através da virada neoliberal, minar a continuidade do crescimento japonês e do

alemão e alterar os padrões internacionais de política econômica. Um exemplo de crítica é apresentado por Robert Keohane (1984) que, em seu trabalho, buscou demonstrar que o poder hegemônico, apesar de condição facilitadora da criação de regimes para cooperação internacional, não é condição necessária para a manutenção da cooperação entre os estados. Assim, o trabalho de Keohane buscou refutar a principal premissa da TEH: a necessidade de um poder hegemônico como estabilizador da ordem internacional. As críticas feitas à TEH serão analisadas mais profundamente no primeiro capítulo desta dissertação.

Os anos 1970 são entendidos como um período de crise da hegemonia americana marcados pela crise das instituições criadas sob esta hegemonia no pós-guerra, principalmente o colapso do padrão ouro-dólar e a instabilidade trazida pelas crises do petróleo. Para Keohane (1984, p.177), a cooperação hegemônica iniciada pelos Estados Unidos funcionou muito bem durante os anos 1950, mas durante os anos 1960 e 1970, os regimes construídos sob a égide americana passaram a sofrer pressão com o início do declínio do seu poderio e com a recuperação econômica da Europa e do Japão (KEOHANE, 1984, p.09 e 183). Nesse período, os EUA conseguiram recuperar sua predominância através da mudança do paradigma econômico para o neoliberalismo, assim, o país continuou ditando as regras que ordenam o sistema financeiro internacional, pressionou para maior abertura do mercado de capitais de outros países e o dólar se tornou a principal moeda de reserva, mesmo sem lastro. O posterior fim da Guerra Fria e o desmantelamento da URSS confirmaram a dominação hegemônica dos EUA no sistema internacional. Os anos 1990 foram marcados por certa unipolaridade nas relações internacionais, tendo os Estados Unidos como poder hegemônico incontestado.

Essa pesquisa busca averiguar a existência de um novo período de transição entre ciclos hegemônicos no sistema internacional. A ascensão chinesa, após as reformas econômicas de Deng Xiaoping, alterou a posição do país na hierarquia de poder global modificando o equilíbrio de poder então existente. A China desponta como o principal centro produtor de bens industriais internacionais e importante promotor do desenvolvimento econômico internacional. A assertiva atuação chinesa no sistema internacional e a sua busca por uma representação mais condizente com suas capacidades de poder nas instituições tradicionais, apontam para a insatisfação do país com a ordem vigente.

Entende-se que a ascensão chinesa, diferentemente do crescimento econômico da Alemanha e do Japão dos anos 1970, possa ser a ascensão de um potencial novo poder



hegemônico. Diferentemente do Japão e da Alemanha, a China não possui a mesma dependência militar em relação aos EUA que estes países possuíam quanto à defesa nacional. Contudo, a China tem evitado adotar uma postura de oposição aos EUA. Algumas diferenças em relação ao novo momento de discussão sobre a hegemonia americana incluem sinais mais concretos de um possível declínio, como dúvidas sobre o status do dólar como moeda de reserva, déficits de conta corrente, queda da capacidade americana de pagar seus débitos e a própria emergência chinesa (ACHARYA, 2014, p.21). O governo chinês reafirma continuamente as intenções pacíficas da China, buscando evitar a formação de blocos opostos à continuidade da ascensão do país.

Apesar de ainda possuir uma conta de capitais relativamente fechada, a China tem atuado de forma a obter um papel de maior protagonismo na elaboração das normas e padrões financeiros e monetários internacionais. É neste sentido que ocorre a busca por maior poder de votação nas organizações tradicionais: obter maior influência sobre os processos decisórios e incentivar o maior uso dos Direitos Especiais de Saque (SDR, sigla do inglês). A postura pragmática do país, buscando um sistema internacional estável propício para a continuidade do crescimento chinês, tem sido respondida com inércia e lentidão no retorno das organizações tradicionais às demandas chinesas. Nesse sentido, como já foi dito, novas instituições têm sido criadas pela China para complementar as instituições tradicionais do sistema financeiro e monetário internacional. Essas novas instituições também se apresentam como alternativas, uma vez que oferecem caminhos opcionais para a obtenção de crédito no sistema internacional, evitando, principalmente, as condicionalidades associadas ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional.

Assim, a partir da TEH, elencam-se os processos esperados nos momentos de transição entre ciclos hegemônicos e seus impactos esperados no sistema financeiro e monetário internacional. Observa-se retrospectivamente, então, o exemplo do momento de transição entre a hegemonia britânica e a americana e a formação da ordem internacional sob a égide dos EUA. A partir dessas observações, busca-se perceber a presença dos mesmos (ou aproximados) processos no momento atual.

### **1.3 Metodologia**

Para alcançar os objetivos propostos nessa pesquisa, faz-se um Estudo de Caso do período atual em que há o lento e contínuo declínio americano e a contínua ascensão chinesa. Olha-se para o período anterior de transição entre ordens hegemônicas com o objetivo de identificar os impactos dessa transição no sistema financeiro e monetário

internacional em termos históricos. Assim, busca-se identificar, no atual momento, os mesmos mecanismos presentes no período de transição anterior.

O Estudo de Caso permite que se estabeleçam leis causais, através da observação, ou que se analise o seu funcionamento no mundo real, sendo assim compatível com o entendimento de ciência da perspectiva teórica adotada nessa pesquisa. O objetivo a ser alcançado com o Estudo de Caso é observar os mecanismos que compõem o processo de transição entre ordens hegemônicas em funcionamento. Explicando, assim, os eventos no sistema financeiro e monetário internacional, que enfrenta dificuldades tanto na legitimação do papel quanto no funcionamento das instituições vigentes, ao mesmo tempo que são propostas novas instituições por um possível poder hegemônico. Assim, o que será feito nessa pesquisa assemelha-se à Observação Processual Causal, na qual se busca evidência dos processos causais em funcionamento (BOX-STEFFENSMEIER ET AL., 2008, p.14) com o intuito de explicar o caso de acordo com a Teoria da Estabilidade Hegemônica.

Ciclos hegemônicos são eventos raros nas relações internacionais, sendo um evento identificado apenas uma vez no sistema de estados moderno, o que dificulta a generalização teórica a respeito deles. Assim, partindo da revisão da literatura sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica, busca-se expor os processos esperados no período de transição entre ordens hegemônicas e seus resultados no sistema financeiro e monetário internacional. Entende-se que a distribuição de poder no sistema internacional é a variável independente e a ordem internacional, a variável dependente, de forma que se almeja estabelecer os mecanismos que determinam que a mudança na distribuição de poder no sistema internacional resultará em mudanças na ordem internacional e, conseqüentemente, nos regimes internacionais como o financeiro e o monetário. Logo, o objetivo é oferecer resultados válidos diante da aplicação de uma versão refinada da teoria escolhida.

Um dos recursos utilizados nessa pesquisa é a utilização de dados para reforçar as hipóteses e pressupostos da mesma. Logo, utilizando-se de indicadores econômicos relacionados ao comércio, investimentos, câmbio e crescimento econômico, busca-se combinar aspectos quantitativos para fortalecer uma pesquisa cujo caráter predominante é qualitativo. Os dados utilizados terão como fonte relatórios de organizações internacionais como o FMI, o Banco Mundial, documentos das instituições financeiras internacionais e dos BRICS, bem como dos governos da China e dos Estados Unidos nas suas agências mais diretamente vinculadas ao tema dessa pesquisa.

As principais fontes dessa pesquisa são de caráter secundário, incluindo livros e artigos acadêmicos relacionados ao tema. Foram também utilizadas fontes primárias como artigos de jornais e revistas, documentos e comunicados oficiais de organizações internacionais como o FMI, Banco Mundial, Banco dos BRICS, CRA e AIIB e dos governos dos países estudados, principalmente China e EUA.

Um dos principais desafios enfrentados por essa pesquisa foi a dificuldade de delimitação de um escopo temporal claro, uma vez que importantes acontecimentos se concretizaram durante a elaboração da mesma. Além disso, por se tratar de um estudo de um evento em andamento, as conclusões obtidas não têm caráter final.

#### **1.4 Estrutura**

Essa pesquisa está distribuída em quatro capítulos, além desta introdução e de uma conclusão. O primeiro, faz um apanhado geral sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica, teoria escolhida para a realização da análise dessa pesquisa. O capítulo identifica os mecanismos operantes nos períodos de transição entre ordens hegemônicas de acordo com a expectativa criada pela teoria. Também faz um apanhado das críticas feitas à teoria e argumenta por que, apesar de ter sido fortemente criticada, a TEH continua sendo útil e importante para a compreensão do sistema internacional hoje.

O segundo capítulo resgata o período anterior de transição entre ordens hegemônicas: a transição da ordem britânica para a ordem americana. Observando, principalmente, o sistema financeiro e monetário internacional, busca-se evidenciar o impacto dos mecanismos de transição entre ordens hegemônicas no ordenamento desse sistema. O capítulo ainda faz um breve apanhado histórico do processo de construção da ordem hegemônica americana e sua crise nos anos 1970, quando surgiram as primeiras discussões sobre o declínio relativo da hegemonia americana e suas consequências, e como os EUA se empenharam na manutenção da sua hegemonia nesse momento.

O terceiro capítulo traz um breve resumo sobre a experiência histórica chinesa que culminou no atual período de ascensão. Parte-se da centralidade internacional ocupada pelo Império do Meio e mostram-se o declínio do Império, os anos de humilhação de invasão ocidental e o processo de reerguimento da China, que teve início com a Revolução Chinesa e a posterior reforma econômica de Deng Xiaoping. O capítulo trata da reaproximação da China com o Ocidente no período de Guerra Fria e sua inserção nas organizações internacionais associadas à hegemonia americana. Então,

disserta sobre a relação chinesa com as instituições tradicionais do sistema financeiro e monetário internacional e suas demandas e insatisfações relacionadas a este.

O quarto capítulo observa a atuação chinesa no sistema financeiro e monetário internacional através da proposição de novas instituições com o objetivo de aumentar a influência do país sobre esse sistema. O capítulo traz uma breve discussão sobre a conduta chinesa de se afastar de uma postura entendida como revisionista no sistema. Também elenca as novas instituições propostas pela China e os efeitos esperados destas. Por fim, retoma-se a discussão sobre a existência de transição entre ciclos hegemônicos buscando averiguar se as evidências apresentadas apontam ou não para a existência desta.

Por último, a conclusão resgata as observações feitas ao longo dessa investigação, de forma resumida. Nela discute-se, também, se foi possível confirmar a hipótese dessa pesquisa.

## **2 A TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA: ASCENSÃO E QUEDA DE ORDENS HEGEMÔNICAS**

### **2.1 Introdução**

O sistema internacional passa por um momento de mudança e transição. As dificuldades de avanço de negociações comerciais tanto no âmbito multilateral (OMC), como no âmbito plurilateral (TPP, TTIP, RCEP); o crescimento e fortalecimento de movimentos políticos que se encontram na extrema direita do espectro político; a saída do Reino Unido da União Europeia e a estagnação do processo de integração europeia são todos eventos resultantes de um sistema internacional em transição. A fim de compreender melhor os acontecimentos atuais e seus possíveis desdobramentos é preciso recorrer a ferramentas teóricas que abordam os momentos de mudança no sistema internacional. Essa pesquisa utiliza-se da Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH), principalmente o aspecto da transição entre ciclos hegemônicos, com o objetivo de confirmar ou não a possibilidade de transição entre tais ciclos na atual conjuntura. Contudo, busca-se discutir alguns aspectos da teoria com o objetivo de que haja melhor compreensão do momento atual. Para compreender e poder identificar o processo de transição entre ciclos hegemônicos é preciso entender o sistema internacional, os mecanismos que permitem a ascensão e a queda de poderes hegemônicos e como a existência de um poder hegemônico impacta a governança do sistema.

A TEH surgiu nos anos 1970, período marcado por questionamentos sobre o declínio relativo do poder americano, principalmente em termos econômicos, face ao Japão e à Alemanha e o possível fim da ordem internacional estabelecida por este (LAKE, 2010, p.139-140). O livro de Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (1973) marca a origem da TEH. Este livro analisa o período entreguerras, quando a ausência de um poder hegemônico teria causado a instabilidade no sistema internacional, principalmente na economia, levando a uma nova guerra mundial (KINDLEBERGER, 1973). A teoria foi bastante criticada e considerada inadequada por diversos autores por não confirmar sua capacidade preditiva, uma vez que os regimes criados pela hegemonia americana continuaram funcionando e os EUA continuaram sendo a principal potência do sistema internacional, cujo poder econômico e material continuava superior aos dos demais estados (KEOHANE, 1984; GOWA, 1995; SNIDAL, 1985; EICHENGREEN, 2010). Assim, uma releitura do momento mostra que a percepção do declínio, da instabilidade daqueles anos e do possível fim do ciclo hegemônico americano foi exacerbada e que, posteriormente, o fim da URSS reafirmou a posição de supremacia dos

EUA no sistema internacional. A rápida recuperação japonesa e a alemã, junto com o desafio ideológico e militar soviético foram elementos que geraram questionamentos sobre a continuidade da hegemonia americana. Contudo, os EUA foram capazes de reorganizar as regras do sistema econômico internacional favorecendo a manutenção da sua hegemonia econômica e militar, o que dificultou a continuidade da ascensão japonesa e da alemã, em decorrência da valorização significativa de suas moedas e, simultaneamente, do esgotamento do poderio soviético com a corrida armamentista. Diferentemente, o momento atual não é marcado por clara rivalidade ideológica entre os EUA e o potencial novo poder hegemônico, mas é marcado pela instabilidade característica do declínio relativo do poder hegemônico.

A discussão atual é marcada pela retomada do debate sobre a hegemonia americana e sobre seu declínio diante da ascensão de novas grandes potências no sistema internacional, principalmente da China. O objetivo dessa pesquisa é identificar as evidências que apontam para a possibilidade de transição entre ciclos hegemônicos, identificando a perspectiva do declínio do poder americano, a instabilidade resultante na ordem internacional hegemônica e a existência de possíveis candidatos à hegemonia, no caso dessa pesquisa, a China. Essas evidências serão exploradas nos próximos capítulos. O objetivo deste capítulo é estabelecer os principais elementos da TEH e identificar os mecanismos que compõem o cenário de transição entre ciclos hegemônicos. A primeira parte do capítulo define o entendimento sobre o sistema internacional, sobre poder e sobre o que é hegemonia. A segunda parte, elenca os preceitos da TEH e identifica os instrumentos de construção da ordem hegemônica e os elementos do período de transição entre ciclos hegemônicos. Faz-se, também, uma breve revisão das críticas direcionadas à TEH.

## **2.2 O sistema internacional**

Antes de elencar os elementos da TEH é preciso entender quais as premissas sobre o sistema internacional onde a teoria opera e o entendimento sobre o que é poder. Robert Gilpin afirma que “as relações internacionais são a recorrente luta por riqueza e poder entre atores independentes em um ambiente anárquico” (GILPIN, 1981, p.7). O sistema internacional é caracterizado pela anarquia e pela descentralização (WALTZ, 1979, p.88). Assim, as relações entre os estados acontecem em um sistema internacional anárquico onde não há uma autoridade superior aos estados capaz de impor regras e comportamentos (KEOHANE, 1984, p.7). Essa estrutura anárquica e descentralizada é o principal

elemento que constrange o comportamento dos estados, as unidades básicas desse sistema, gerando um ambiente de incerteza e insegurança.

Os estados são os principais atores do sistema. Juridicamente, eles são entendidos como atores semelhantes em que todos são soberanos e não possuem funções diferenciadas atribuídas formalmente (WALTZ, 1979, p.95). A soberania dos estados implica na ausência de uma autoridade superior a estes no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.17). O princípio da soberania não implica, contudo, na ausência de constrangimentos para a atuação estatal nem impede que relações de dependência sejam estabelecidas entres estes (WALTZ, 1979, p.96). Os estados são diferenciados entre si em termos das capacidades materiais que possuem e buscam atuar no sistema internacional com o objetivo de realizar os seus interesses. Apesar de serem reconhecidos como iguais de acordo com o princípio jurídico da soberania, eles exercem funções diferentes na governança do sistema internacional e sua posição na hierarquia de poder altera o cálculo dos seus interesses (ARON, 1974, p.255-256).

O primeiro interesse que os estados buscam alcançar no sistema internacional é a sobrevivência (WALTZ, 1979, p.91). A busca pela segurança permite que os estados realizem seus demais interesses no sistema internacional, tornando-se seu primeiro interesse (GILPIN, 1981, p.19). Para Kenneth Waltz (1979, p.105-107), a maximização das suas capacidades é o segundo principal interesse dos estados e por isso os interesses econômicos estão sempre subordinados aos políticos. A maximização das capacidades de um estado aumenta sua possibilidade de realizar um maior número de interesses. Robert Gilpin (1981, p.20) entende que estratégias que maximizam os interesses são impossíveis no sistema internacional, visto que existem *trade-offs* que impedem a realização de todos os interesses de um estado, que por sua vez se contenta com uma estratégia satisfatória buscando alcançar o máximo de interesses possíveis. Para Gilpin (1981, p.23-24), os três principais interesses dos estados são: expansão territorial, aumento da influência sob o comportamento dos outros estados e exercer influência sobre a economia mundial. O primeiro e o último elementos estão relacionados à acumulação de capacidades de poder, sendo que o segundo só é possível na presença de superioridade em termos de poder. Quanto maiores as capacidades de poder de um estado e maior sua superioridade em relação aos demais estados, maior seu desejo de controlar o sistema internacional para realizar os seus interesses e assegurar seus valores (GILPIN, 1981, p.50). Os estados buscam riqueza e poder, acima da estabilidade do sistema e do bem-estar geral (KEOHANE, 1984, p.22).

Essas características tornam o sistema internacional um ambiente de interação e conflito, onde a violência é recorrente e os estados são responsáveis pela própria segurança (WALTZ, 1979, p.102). Os estados são entidades auto preocupadas que veem nos outros estados ameaças potenciais (GILPIN, 1981, p.18). O sistema internacional exerce constrangimentos que controlam relativamente a atuação dos estados (GILPIN, 1981, p.28). Além do próprio sistema, a atuação deles é constrangida pela atuação dos outros estados (WALTZ, 1979, p.89). A principal forma de constrangimento da atuação dos estados no sistema é feita pela distribuição assimétrica de poder e riqueza entre os estados (GILPIN, 1981, p.29). Os que possuem mais capacidade de poder usufruem de menos constrangimentos para a realização dos seus interesses e exercem maior controle sobre o sistema internacional e sobre a atuação dos demais estados.

### 2.2.1 Ordenamento Interestatal

A anarquia do sistema internacional não significa a ausência total do ordenamento das relações entre os atores. A diferença na distribuição das capacidades de poder entre os estados traz elementos hierárquicos para as relações dentro do sistema internacional, não sendo este puramente anárquico (WALTZ, 1979, p.115). O elemento hierárquico trazido pela distribuição desigual das capacidades nesse sistema permite a ordenação das relações internacionais. Todavia, a influência da anarquia sobre o comportamento dos estados é maior do que a da hierarquia resultante da assimetria na distribuição das capacidades de poder (WALTZ, 1979, p.116).

Para Kenneth Waltz (1979, p.118), o principal resultado dos constrangimentos exercidos sobre o comportamento dos estados pelo sistema internacional anárquico é a formação do balanço de poder. O balanço de poder é a busca pelo equilíbrio entre a distribuição das capacidades a fim de evitar a formação de uma hegemonia (WALTZ, 1979, p.126). O equilíbrio na distribuição das capacidades não significa que estas serão divididas de forma igualitária entre todos os estados, de forma que o equilíbrio não significa ausência de uma hierarquia de poder ou completa simetria de poder entre eles. Todas as configurações do sistema internacional até então foram oligárquicas, nas quais grandes potências determinam as regras aos mais fracos gerando relações assimétricas (ARON, 1974, p.280).

Um sistema internacional em equilíbrio é aquele em que os estados mais poderosos estão satisfeitos com os arranjos territoriais, políticos e econômicos existentes (GILPIN, 1981, p.11). Ou seja, o equilíbrio do balanço de poder é dado pela satisfação das grandes potências com a distribuição das capacidades e a governança do sistema.



Toda vez que o balanço de poder for perturbado, o sistema constrange os estados de forma que estes atuam para o retorno do equilíbrio. Todavia, a assimetria de poder se mantém como uma característica recorrente das relações internacionais. A mudança da distribuição das capacidades de poder entre os estados altera a estrutura do sistema internacional e afeta criticamente o comportamento dos mesmos (WALTZ, 1979, p.97; GILPIN, 1981, p.95). A mudança da distribuição das capacidades levará os estados a buscarem alteração na governança do sistema gerando uma mudança sistêmica, ou mudança no sistema (GILPIN, 1981, p.94).

Para Waltz (1979, p.145), a hegemonia, entendida como a preponderância de um único estado sobre os demais, deve ser evitada. O balanço de poder bipolar, onde existem duas grandes potências seria a forma mais estável do balanço de poder trazendo estabilidade duradoura no sistema internacional (WALTZ, 1979, p.145). Waltz escreveu no momento de Guerra Fria, em que a bipolaridade entre EUA e URSS, apesar do conflito ideológico, não impossibilitou a criação e manutenção de um sistema econômico estável no lado ocidental que permitiu o florescimento das economias de países em desenvolvimento e o aumento dos fluxos de comércio e investimentos internacionais. Contudo, nos anos 1990 a Guerra Fria chegou ao fim sem um grande conflito e foi sucedida por um novo momento de expressivo crescimento dos fluxos econômicos internacionais. Apesar de compartilhar dos pressupostos sobre o sistema internacional com a teoria sistêmica de Waltz, a TEH possui um entendimento diferente sobre a estabilidade no sistema. A unipolaridade através da hegemonia é vista como a forma mais comum e estável de organização do sistema internacional (GILPIN, 1981, p.29), sendo entendida como mais segura e menos custosa que a bipolaridade ou multipolaridade (WOHLFORTH, 1999, p.9). Apesar do momento bipolar da Guerra Fria, do ponto de vista do sistema econômico ocidental, a hegemonia americana foi inquestionável e é considerada o elemento essencial para que uma economia internacional próspera fosse construída no pós-Segunda Guerra.

O sistema político internacional resulta da interação entre as unidades que, a despeito da cooperação objetiva, atuam de forma egoísta, buscando a realização dos interesses próprios (WALTZ, 1979, p.91). A cooperação entre os estados é possível na medida em que esta atenda os seus interesses, principalmente os dos privilegiados na hierarquia de poder. O ambiente hostil do sistema internacional anárquico não impede que relações de interdependência se desenvolvam entre os estados como resultado da divisão internacional do trabalho (WALTZ, 1979, p.105). Autores liberais assumem que

o aumento da interdependência entre os estados reduz a possibilidade de conflitos entre estes (KEOHANE, 1984).

Interdependência é a dependência mútua entre dois estados por bens e serviços um do outro (WALTZ, 1979, p.143). Entretanto, a interdependência não significa que os estados se abstenham de avançar seus interesses no sistema internacional, mesmo que à custa de outros estados (GILPIN, 1981, p.220). Para autores realistas, quanto maior a interdependência entre os estados, maior a chance de conflito, principalmente na ausência de regulação (WALTZ, 1979, p.138; MEARSHEIMER, 2001). À medida que um estado aumenta suas capacidades este se torna menos vulnerável às relações de interdependência e mais independente (WALTZ, 1979, p.144). “ Interdependência econômica não significa que a paz é indivisível<sup>1</sup>” (ARON, 1974, p.319). O momento atual é marcado por grande interdependência econômica entre as principais potências do sistema internacional, China e EUA. A interdependência entre os dois países e a rivalidade em termos de interesses econômicos distintos é uma característica importante do atual momento de transição no sistema internacional. O importante grau de interdependência entre esses dois países tem impactos sobre o processo de transição. Esse aspecto será explorado com maior profundidade, posteriormente, nessa pesquisa.

Sobre os atores importantes no sistema internacional, admite-se a existência de outros além dos estados. Porém, os estados são os mais importantes, e é a relação entre estes que define a estrutura do sistema internacional (WALTZ, 1979, p.93; GILPIN, 1981, p.26). A atuação de outros atores nesse sistema só pode ser entendida no contexto de uma estrutura que é baseada no poder e nos interesses dos estados (KRASNER, 2010, p.41). Logo, a atuação de atores domésticos de forma transnacional pode ser entendida no contexto amplo do interesse nacional estatal. Nesse sentido, as referências à governança internacional feitas nessa pesquisa tratam de entidades intergovernamentais e a gestão das questões internacionais exercida pelos próprios estados.

### 2.2.2 Capacidades de poder

A constituição do poder de um estado é entendida de formas diferentes na literatura de relações internacionais. O acúmulo de capacidades materiais, todavia, é entendido como o principal meio de obtenção de poder pelos estados. Realistas ofensivos<sup>2</sup> assumem que poder se refere apenas às capacidades militares de um estado (MEARSHEIMER, 2001, p.5). Nessa pesquisa, entretanto, adota-se uma concepção mais

<sup>1</sup> Tradução nossa. “(...) economic interdependence does not mean that Peace is indivisible” (ARON, 1974, p.319).

<sup>2</sup> As denominações de realismo ofensivo e realismo defensivo são de MEARSHEIMER, 2001, p.22.

ampla sobre os elementos que compõem o poder dos estados. Para Kenneth Waltz (1979, p.131), os principais elementos que compõem as capacidades de poder de um estado são o tamanho da população e território, acesso a recursos, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e eficiência. Assim, pode-se resumir poder como as capacidades militares, econômicas, tecnológicas (GILPIN, 1981, p.13) e geográficas de um estado (WOHLFORTH, 1999, p.20). Em diferentes momentos diferentes capacidades de poder ganham maior ou menor relevância na determinação do papel de um estado no sistema internacional (WALTZ, 1979, p.131).

Um aspecto importante sobre as capacidades de poder é seu caráter relativo. Poder adquire importância na medida em que um estado possui mais que o outro não apenas em termos absolutos, mas em termos relativos (WALTZ, 1979, p.195). Assim, o que importa é quanto um estado ganha em relação às capacidades de outro. O objetivo é manter a diferença que torna as relações internacionais assimétricas. Partindo dessa lógica, quando um estado ganha em termos de poder, outro estado necessariamente perde em termos de poder (GILPIN, 1981, p.94). A incerteza sobre o futuro e as intenções dos demais estados os motiva a preferirem ganhos relativos a ganhos absolutos (WALTZ, 2000, p.39).

A distribuição das capacidades de poder entre os estados no sistema internacional não é estática. Os países se desenvolvem economicamente e militarmente em termos diferenciados, causando a redistribuição de poder no sistema internacional com o tempo. Logo, a distribuição de poder é dinâmica. Diferentes países crescem de forma desigual. A alteração da distribuição do poder entre os estados resultará em mudanças no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.94).

Depois da segurança, poder é o principal objetivo dos estados no sistema internacional. O acúmulo de poder permite a manutenção de um maior grau de autonomia, oferece uma gama maior de opções para ação, permite determinar as regras do jogo internacional ao mesmo tempo que aumenta a importância da manutenção do sistema, visto que este permite a contínua expansão das capacidades de poder do estado (WALTZ, 1979, p.194-195).

### 2.2.3 Economia e poder

O advento do estado moderno e o desenvolvimento de uma economia de mercado tornou riqueza e poder sinônimos nas relações internacionais (GILPIN, 1981, p.124). O crescimento e fortalecimento do mercado internacional aumentou a relevância das capacidades econômicas como elementos de poder estatal transformando a forma e os meios utilizados por estes para maximização das suas capacidades de poder. Para Robert

Gilpin, a era moderna é marcada pela preponderância dos interesses dos estados em exercer controle sobre a economia mundial e conseqüentemente a divisão internacional do trabalho (GILPIN, 1981, p.24). À medida que o poder econômico ganhou relevância no sistema internacional, cada vez mais os países se tornaram dependentes de uma economia de mercado para adquirir e manter poder. Para Jacob Viner (1948, p.10), riqueza é uma forma de alcançar poder e poder é essencial para aquisição e retenção de riquezas, de forma que os dois objetivos são os principais fins da política externa de um país. Não é possível distinguir entre a busca por poder e a busca por riquezas pelos estados no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.68). A relação entre poder e capacidades econômicas é simbiótica, uma garante a manutenção e a expansão da outra tornando-se cada vez mais difícil identificar com clareza o que nas relações internacionais resulta de supremacia econômica e o que resulta de supremacia militar (ARON, 1974, p.170).

Atualmente, as mudanças na estrutura de poder do sistema internacional são percebidas de forma mais explícita em relação às capacidades econômicas dos estados, visto que a mudança das capacidades militares depende, primeiro, do aumento de capacidades econômicas. Como nos anos 1980, a nova discussão sobre o declínio da hegemonia americana surge do declínio relativo das capacidades econômicas dos EUA diante do grande crescimento de economias emergentes, Japão e Alemanha nos anos 1980 e China hoje. As capacidades militares não perderam sua importância, mas as capacidades econômicas tornaram-se fundamentais para o desenvolvimento de capacidades militares avançadas. O aumento das capacidades econômicas permite a transformação do poder militar dos estados através da possibilidade de investimento no desenvolvimento de tecnologias avançadas. O crescimento econômico permite a manutenção a longo prazo das capacidades militares (LAKE, 2010, p.148). Quanto mais rico um estado, mais poderoso militarmente este estado tende a ser (GILPIN, 1981, p.65). As inovações militares tornam a obtenção de poder militar cada vez mais capital-intensiva, necessitando de uma maior quantidade de recursos financeiros para sua produção (GILPIN, 1981, p.66). Ao mesmo tempo, o poder militar pode ser usado para forçar a abertura do mercado de um estado quando a assimetria de poder entre os dois é grande, mesmo que esta não seja a forma ideal de causar mudança de política econômica (KRASNER, 2010, p.27).

Desde as vésperas da Primeira Guerra Mundial as questões econômicas tornaram-se fundamentais para o entendimento do equilíbrio ou desequilíbrio do balanço de poder no sistema internacional, visto que poder econômico é traduzido como potencialidade militar (KENNEDY, 1987). O advento do armamento nuclear tornou um eventual

conflito direto entre as grandes potências menos provável por causa da possibilidade de Destruição Mútua Assegurada (MAD, sigla do inglês). A ameaça do uso de armas nucleares é pouco crível diante das graves consequências que pode ter (REICH & LEBOW, 2014, p.5).

Como visto, a distribuição das capacidades de poder no sistema internacional é sempre desigual, uma característica intrínseca do sistema (WALTZ, 1979, p.132). O período moderno é marcado pela predominância da economia do mercado internacional como instrumento de difusão e concentração de riqueza e poder entre os estados (GILPIN, 1981, p.143). Dessa forma, o comércio internacional e as operações financeiras internacionais ganham importância como formas de acúmulo de riqueza e poder econômico pelos estados. O âmbito econômico das relações internacionais torna-se também político, visto que um estado pode exercer seu poder sobre outro na delimitação do seu relacionamento econômico (KEOHANE, 1984, p.21). Assim, as transações internacionais de bens e capitais são vistas cada vez mais como importantes meios de exercício de poder. As distribuições dos ganhos causados pelo comércio ou outras atividades econômicas alteram o balanço de poder econômico e também militar (GOWA, 1995, p.25).

#### 2.2.4 Prestígio e Legitimidade

A hierarquia no sistema internacional não é dada apenas pela distribuição das capacidades materiais de poder entre os estados. A hierarquia de prestígio, juntamente com a hierarquia de poder material determinam os estados mais poderosos do sistema e a existência, ou não, de um poder hegemônico. Prestígio é o aspecto psicológico do poder (GILPIN, 1981, p.14). O poder material dos estados não é traduzido de forma automática em autoridade, é preciso que os demais estados mudem sua percepção sobre as capacidades de um estado e isso depende da forma como suas capacidades são utilizadas (REICH & LEBOW, 2014, p.35).

A hierarquia de prestígio é sinônimo de autoridade (GILPIN, 1981, p.30). O prestígio de um estado no sistema internacional garante que seus interesses serão alcançados sem que seja necessário o uso efetivo do poder para coagir os demais estados. Prestígio é a reputação por poder e tem um fundamento moral (GILPIN, 1981, p.31). O prestígio traz legitimidade para ordem hegemônica estabelecida, uma vez que os demais atores do sistema reconhecem os benefícios oferecidos por essa nova ordem (GILPIN, 1981, p.30), como também a superioridade do poder hegemônico e sua capacidade de coerção. A legitimidade facilita o exercício da autoridade pelo poder hegemônico

(REICH & LEBOW, 2014, p.36). Entretanto, o prestígio está sustentado em capacidades militares e econômicas de poder (GILPIN, 1981, p.30). Não basta apenas ter capacidades militares superiores, é preciso que os demais estados creiam que estas serão utilizadas. Em suma, prestígio é a percepção dos outros estados no sistema das capacidades de poder e da habilidade e vontade de exercer este poder por um determinado estado (GILPIN, 1981, p.31).

O aspecto dinâmico da distribuição de poder no sistema internacional permite que possa haver contradições entre a hierarquia de prestígio e de poder. É possível que as capacidades tenham sido redistribuídas, mas a percepção dos estados continua refletindo a antiga hierarquia de poder (GILPIN, 1981, p.30). A hierarquia de prestígio determina quais são os países predominantes na governança internacional (GILPIN, 1981, p.33). Assim, quando há esse descolamento entre a hierarquia de poder e a hierarquia de prestígio, os novos estados no topo da hierarquia de poder vão buscar oportunidades de exercer seu poder para alterar a hierarquia de prestígio. “Prestígio é a moeda diária do sistema internacional” e o resultado das barganhas beneficiam aqueles melhores posicionados na hierarquia de prestígio (GILPIN, 1981, p.31). Tanto poder quanto prestígio não podem ser calculados de forma absoluta, mas seu exercício oferece indícios da sua dimensão (GILPIN, 1981, p.33). Há indícios de que essa contradição entre a hierarquia de poder e prestígio seja uma realidade do sistema internacional hoje, uma vez que países que perderam em termos de poder relativo ainda possuem maior prestígio do que países que ganharam.

## **2.3 A Teoria da Estabilidade Hegemônica**

### **2.3.1 Hegemonia**

Um dos elementos que diferencia a TEH de outras perspectivas realistas das relações internacionais é a visão de que a existência de hegemonia traz estabilidade para o sistema internacional e sua governança. Existem também divergências sobre o que caracteriza hegemonia e quais as condições necessárias para a sua existência.

Autores do realismo ofensivo, como John Mearsheimer, entendem que a hegemonia é dada pela supremacia militar de um estado no sistema internacional, visto que estes trabalham com uma concepção de poder mais restrita na qual poder é sinônimo de capacidades militares majoritariamente (MEARSHEIMER, 2001, p.5). A hegemonia é vista como o objetivo ideal dos estados para a garantia da sua sobrevivência (MEARSHEIMER, 1994, p.12). Já na perspectiva dos realistas defensivos, hegemonia é quando a distribuição das capacidades no sistema internacional privilegia um ator,

enquanto outros com menos capacidades adotam uma postura de *bandwagon*, aliando-se ao mais poderoso ao invés de criar uma coalizão para o balanceamento dessa potência (WALTZ, 1979, p.126). O entendimento de hegemonia utilizado nessa pesquisa está mais próximo do conceito de Waltz. Entende-se que hegemonia é quando um estado possui preponderância militar e econômica em relação aos demais estados, que vão aderir à ordem internacional proposta pelo poder hegemônico ao invés de adotar uma postura revisionista. Entende-se por hegemonia a preponderância de recursos materiais: militares e econômicos (KEOHANE, 1984, p.32). Um outro entendimento de hegemonia, baseia-se nos escritos de Gramsci, definindo hegemonia não apenas como domínio, mas

como poder *adicional* que advém de um grupo dominante em virtude de sua capacidade de *guiar* a sociedade numa direção que não só serve aos interesses do grupo dominante como também é percebida pelos grupos subordinados como a serviço de interesses gerais. (ARRIGHI, 2008, p.159 – grifos do autor)

Essa definição de hegemonia se aplica ao contexto de sociedades nacionais e não ao internacional. Contudo, pode-se utilizar esse entendimento para uma reflexão no nível internacional, obtendo-se então um entendimento do papel do poder hegemônico não apenas em criar um ambiente internacional estável, mas também em gerar o entendimento de que os interesses de outros estados são atendidos por essa nova ordem. Como ressalta Giovanni Arrighi, esse interesse não pode ser em termos de incremento de poder para todos os estados, de forma que algum outro bem público deva ser promovido pelo poder hegemônico (ARRIGHI, 2008, p.159). A paz e a estabilidade internacional são os principais bens públicos promovidos por este poder. O conceito de hegemonia gramsciano junto com o conceito de hegemonia material realista permitem melhor compreender o papel do poder hegemônico no sistema internacional de acordo com a Teoria da Estabilidade Hegemônica.

O poder hegemônico no sistema internacional possui controle das principais fontes de poder, principalmente da economia internacional. O controle sobre as fontes de matérias-primas, sobre as fontes de capital e os mercados e a vantagem competitiva na produção de bens de valor agregado são elementos necessários para a hegemonia de um estado no sistema internacional (KEOHANE, 1984, p.32). O tamanho do mercado de um país para importação também é um elemento de poder econômico (KEOHANE, 1984, p.33), uma vez que o poder hegemônico é aquele que é maior e mais avançado que seus demais parceiros comerciais (KRASNER, 2010, p.27). Esses elementos permitem o controle da economia de mercado internacional favorecendo a manutenção da sua

superioridade em termos de poder e promovendo a realização dos seus interesses no cenário internacional. A preponderância econômica e a superioridade em inovação tecnológica do poder hegemônico permitem que este sustente, também, a superioridade em termos de poder militar. De acordo com David Harvey (2003, p.42), a hegemonia de um estado no sistema capitalista internacional é sustentada pela preponderância em termos de moeda, produtividade e capacidade militar. O poder econômico e o poder militar combinados, permitem que um estado exerça influência sobre o comportamento dos outros estados (REICH & LEBOW, 2014, p.6).

Uma vez estabelecido, o poder hegemônico buscará ordenar o sistema internacional de acordo com seus valores e princípios. Os três principais interesses de uma potência hegemônica são: a integridade material e física, a integridade moral e a manutenção de um sistema favorável (ARON, 1974, p.310). Questões econômicas passam a ser vistas como político-militares, uma vez que o poder hegemônico deve ter capacidades de poder suficientes para proteger a economia política internacional, que favorece a manutenção da sua hegemonia (KEOHANE, 1984, p.39). Um sistema hegemônico privilegia a abertura dos mercados internacionais que permitem a continuidade do acúmulo de recursos econômicos pelo estado hegemônico (KRASNER, 2010, p.27). Assim, o poder hegemônico não precisa ter poder militar exacerbado, apenas o suficiente para evitar a incursão de outras grandes potências que possam atrapalhar seu acesso a recursos econômicos (KEOHANE, 1984, p.40).

Para Raymond Aron, toda grande potência tem inclinações a conduzir uma política externa hegemônica, pois a natureza do sistema internacional é de desigualdade em que os mais poderosos ditam aos seus aliados como devem se conduzir domesticamente e nas relações internacionais (ARON, 1974, p.257). O poder hegemônico determina quais comportamentos serão recompensados ou repudiados no sistema internacional. A consolidação de uma hegemonia no sistema internacional envolve o fortalecimento da interdependência no sistema internacional e da dependência dos demais estados do poder hegemônico, enquanto este, devido ao alto estoque de capacidades, é mais independente e tem maior margem de manobra em relação aos demais estados do sistema. Contudo, o avanço da economia de mercado internacional tem intensificado e aprofundado os laços de interdependência entre os estados no sistema internacional, incluindo o poder hegemônico. Dessa forma, vemos tanto a China quanto os EUA inseridos em relações de complexa interdependência entre si e entre outros estados no sistema.



O exercício da hegemonia no sistema internacional não impede a existência de outras grandes potências, conquanto estas não sejam percebidas como poderes revisionistas. Porém, diante da redistribuição das capacidades de poder, uma nova grande potência pode assumir o posto de hegemonia. A redistribuição de poder altera o comportamento dos estados no sistema internacional, inclusive sua percepção sobre a utilidade e legitimidade da ordem hegemônica vigente. Por mais que uma ordem hegemônica seja estabelecida no sistema internacional, os estados nunca obtêm controle absoluto sobre este sistema (GILPIN, 1981, p.28). Assim, o poder hegemônico não consegue impedir a emergência de novos candidatos à hegemonia eternamente.

Na história moderna, desde o século XIX, são identificados apenas dois poderes hegemônicos: os EUA e a Grã-Bretanha. Tanto a Grã-Bretanha quanto os EUA, poderes hegemônicos do sistema moderno de estados, obtiveram superioridade econômica em relação aos demais países do sistema internacional (KRASNER, 2010, p.33). O sucesso de ambos é dado pela sua capacidade de impor seus interesses sobre os demais estados ao mesmo tempo que sua liderança beneficiou e foi aceita por outros estados ao sustentar um período de estabilidade na economia internacional (GILPIN, 1981, p.144). A Teoria da Estabilidade Hegemônica discute a relação entre períodos de presença ou de ausência de hegemonia e estabilidade no sistema internacional de forma que períodos de declínio da hegemonia serão marcados pela instabilidade no sistema internacional.

O segundo capítulo tratará do período de transição entre o poder hegemônico britânico e o americano. Adianta-se, porém, que a hegemonia de ambos foi constituída pela preponderância econômica e militar dos dois países no sistema internacional. Da mesma forma, a possibilidade de uma hegemonia chinesa é fruto da contínua expansão econômica do país nos últimos 30 anos e o potencial desenvolvimento de suas capacidades militares. A distribuição de poder no sistema internacional está fundamentada em bases econômicas, uma vez que mudanças nas capacidades econômicas dos estados refletem na redistribuição de poder no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.67). Todavia, o objetivo deste estudo é entender como os ciclos hegemônicos, sua ascensão e seu declínio, afetam a governança da economia global, principalmente do sistema financeiro e monetário. Não se busca o estudo geral sobre o problema da hegemonia no sistema internacional contemporâneo. A questão da hegemonia é recortada, circunscrita a aspectos novos e ainda em evolução, nas dimensões financeira e monetária, a partir do fenômeno chinês, para tanto, nesse estudo, como referência geral, é preciso estabelecer os principais elementos da TEH.

### 2.3.2 Hegemonia e estabilidade no sistema internacional

A Teoria da Estabilidade Hegemônica surge diante da instabilidade econômica internacional e da erosão do sistema econômico construído no pós-Guerra nos anos 1970 (GOWA, 1995, p.11). Um dos primeiros trabalhos que partem do entendimento da necessidade de um poder hegemônico para estabilidade no sistema internacional é o livro de Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*. Ao analisar a crise econômica que afetou a economia mundial nesses anos, o autor identifica que a instabilidade da economia mundial nesse período se dava pela ausência de uma grande potência que assumisse a responsabilidade de estabilizar o sistema financeiro internacional (KINDLEBERGER, 1986, p.289). Kindleberger faz a sua análise olhando para o sistema financeiro e monetário internacional e conclui que é necessária a existência de um poder estabilizador na economia mundial. A crise de 2008 e seu ainda existente impacto sobre o sistema financeiro internacional permitem o resgate da TEH para o entendimento deste cenário do sistema internacional, pois o impacto continuado da crise e a inexistência de soluções que a devem definitivamente apontam para a possibilidade de um desequilíbrio resultante da transformação da estrutura de poder no sistema internacional e a possível transição entre ordens hegemônicas.

Robert Gilpin, em 1981 no livro *War and Change in World Politics*, propõe analisar como acontece a mudança no sistema internacional diante do debate sobre o declínio da hegemonia americana, que marcou os anos 1980, e seus impactos no sistema internacional. Como Kindleberger, Gilpin aborda os períodos de transição no sistema internacional. Stephen D. Krasner (2010, p.28) fez uma análise do sistema internacional de comércio e concluiu que períodos de hegemonia são marcados por maior abertura dos mercados devido ao papel exercido pelo poder hegemônico na manutenção da abertura dos mercados e criação de confiança resultantes do seu diferencial em termos de tamanho e robustez econômica. O estudo de Krasner reforça a evidência empírica sobre a necessidade de um poder estabilizador da ordem econômica internacional, estendendo a análise para o sistema de comércio internacional. Estudos sobre unipolaridade, como o de William Wohlforth, ressaltam a tendência de paz que momentos de unipolaridade geram no sistema internacional, uma vez que a vantagem de poder da principal potência elimina a competição hegemônica e os efeitos do balanço de poder (WOHLFORTH, 1999, p.23). Logo, de acordo com Wohlforth (1999, p.23), quanto maior e mais clara a concentração de poder na potência hegemônica, mais pacífica e mais estável será essa ordem.

A TEH pode ser resumida em dois pressupostos principais: a ordem no sistema internacional é criada por um único poder preponderante e a manutenção dessa ordem requer a manutenção da hegemonia (KEOHANE, 1984, p.31). Os elementos principais da TEH são a estabilidade e a ordem que recaem sobre a figura do poder hegemônico responsável pela liderança do sistema. A necessidade de um poder hegemônico é dada pela estrutura do sistema internacional e reside na importância das capacidades de poder em gerar impactos de nível mundial, enquanto países com menos capacidades sofrem pela ausência de poder suficiente para afetar o resultado de grandes eventos (KINDLEBERGER, 1986, p.300). A estabilidade promovida pelo poder hegemônico é também responsável pela manutenção da paz no sistema, no sentido de ausência de conflitos armados entre as grandes potências. Os estados, todavia, não buscam a paz e estabilidade pelos seus valores intrínsecos, mas buscam paz e estabilidade no sentido de alcançar um ambiente internacional propício para o avanço dos seus interesses e seu crescimento econômico (GILPIN, 1981, p.8).

### 2.3.3 Bens Públicos

Ao assumir a posição de liderança, o poder hegemônico se torna responsável pela provisão de bens públicos no ambiente internacional, que permitem o acúmulo de bens privados. Bens públicos são não rivais e não excludentes, de forma que o usufruto de bens públicos por um indivíduo não impede outros de o usufruírem (GOWA, 1995, p.12). Contudo, a distribuição do usufruto no sistema internacional é assimétrica como resultado da distribuição assimétrica de capacidades. Logo, alguns estados são mais beneficiados que outros pela ordem hegemônica. Os bens públicos promovidos pelo poder hegemônico nem sempre vão beneficiar todos os estados da mesma maneira, levando autores a questionarem a coletividade do caráter desses bens (KEOHANE, 1984, p.38). Geralmente, aqueles que não aderem às regras propostas pela hegemonia são excluídos ou marginalizados dessa ordem (KEOHANE, 1984, p.180). Os interesses do poder hegemônico são os principais contemplados pela nova ordem.

O que motiva o poder hegemônico a prover esses bens públicos é a perspectiva de que os custos de provisão serão menores que os lucros obtidos pela estabilidade gerada no sistema econômico internacional (DE LIMA, 2013, p.79). O principal bem público ofertado pelo poder hegemônico é a criação de regimes internacionais que estabilizam o funcionamento do sistema. Por exemplo, de acordo com Keohane (1984, p.180), o maior bem público promovido pelos EUA durante sua hegemonia foi o aumento da certeza sobre o padrão de comportamento dos atores do sistema internacional. Todavia, esse bem

público decorre da criação de regimes internacionais sob a hegemonia americana. Os regimes internacionais refletem os interesses e valores do poder hegemônico. A estabilidade de um sistema pode ser verificada na persistência das regras e procedimentos que caracterizam um regime internacional (SNIDAL, 1985, p.583).

O poder hegemônico cria ao menos a percepção de que a ordem promovida é um bem público que pode ser usufruído por todos. Nesse sentido, o entendimento de hegemonia de origem gramsciana é útil para compreender o esforço do estado hegemônico no sistema internacional em promover uma ordem que beneficia seus interesses privados, ao mesmo tempo que cria a sensação nos outros estados de que essa ordem é também de seu interesse. A potência hegemônica impõe seus interesses pela força bruta, mas constrói sua liderança negociando com os interesses de outros atores, criando a ideia de complementaridade entre os interesses próprios e dos demais atores do sistema internacional (KEOHANE, 1984, p.137). John Ikenberry (2011, p.8) nomeia essas negociações de “barganha hegemônica”. Esse consenso e essa complementaridade são importantes elementos da legitimidade da ordem hegemônica. Os demais países precisam entender que a intervenção do país dominante gera uma ordem econômica superior do que na ausência da intervenção (EICHENGREEN, 2010, p.247). Não necessariamente isso corresponderá a realidade, mas é importante a criação da percepção que a ordem hegemônica é do interesse e para o benefício de todos os estados. Entretanto, os ganhos oriundos dessa ordem são desiguais e tendem a privilegiar o poder hegemônico e seus aliados.

#### 2.3.4 Importância da preponderância de um país

A preponderância em capacidades de poder é essencial para a manutenção da ordem hegemônica de forma duradoura. Quanto maior a preponderância de um único país na economia política internacional, maior a cooperação entre os estados, de acordo com a TEH para Robert O. Keohane (1984, p.34). A existência da hegemonia como promotora de cooperação decorre do ambiente de incerteza e autoajuda que caracterizam o sistema internacional. O poder hegemônico estabelece quais comportamentos são aceitos e quais são passíveis de punição gerando maior previsibilidade e facilitando a cooperação, todavia, os interesses dos estados continuam sendo seus principais motivadores e quando oferecidos a oportunidade estes vão buscar seus interesses mesmo que à custa de outros estados. Os regimes internacionais são responsáveis pela institucionalização dos comportamentos ideais de acordo com a ordem hegemônica.

O período da hegemonia é marcado pela estabilidade e pelo equilíbrio no sistema internacional como um todo. Para a manutenção desse equilíbrio e dessa estabilidade, o poder hegemônico constrói uma ordem pautada nos seus valores e princípios formada por regimes e organizações internacionais que buscam garantir a manutenção da ordem no sistema internacional. Através da governança internacional o poder hegemônico busca construir um sistema internacional favorável à expansão dos seus interesses. A cooptação de outros estados para essa ordem envolve a coerção por incentivos e sanções. Além disso, a estabilidade e o equilíbrio promovidos pelo poder hegemônico são vistos como interessantes aos demais estados que podem se beneficiar desta nova ordem. Entretanto, o equilíbrio não é perpétuo, e sim um fenômeno temporário, uma vez que o poder hegemônico entrará em declínio e, juntamente com este, a ordem construída sobre sua égide (GILPIN, 1981, p.155).

#### 2.3.5 Os elementos da ordem hegemônica

A criação de uma ordem internacional estável necessita que parâmetros sejam estabelecidos a fim de que delimitem o comportamento aceitável dos estados no sistema internacional. O ordenamento das relações internacionais envolve a propagação de um modelo, geralmente baseado na experiência doméstica do poder hegemônico, que pode ser aplicado universalmente (KISSINGER, 2014, p.365). Além de um modelo a ser reproduzido, a ordem internacional inclui a delimitação dos arranjos considerados justos e a distribuição de poder considerada legítima (KISSINGER, 2014, p.16). Todavia, o ordenamento do sistema internacional tem como objetivo servir aos interesses das principais potências e do poder hegemônico, principalmente promover sua segurança e acumulação de elementos de poder (IKENBERRY, 2011, p.11). Os estados, como atores sociais, estabelecem relações e criam estruturas com o objetivo de avançar um determinado conjunto de interesses, sejam políticos, econômicos ou de outro tipo (GILPIN, 1981, p.9). Geralmente, o objetivo da criação desses arranjos é ordenar as relações internacionais criando um ambiente estável e favorável para o avanço dos interesses dos países com maior poder relativo, principalmente os do poder hegemônico. Esses arranjos podem assumir a forma de regimes e organizações internacionais. Regimes internacionais são arranjos que envolvem regras, normas, princípios e procedimentos (KEOHANE, 1984, p.8). As organizações internacionais são a formalização institucional desses regimes. As regras e instituições criadas pelo poder hegemônico são uma forma de controle sobre o comportamento dos demais atores no sistema internacional (IKENBERRY, 2011, p.28). As instituições internacionais estabelecem as regras para a

cooperação e para a competição no sistema internacional (MEARSHEIMER, 1991, p.8). Por exemplo, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial são organizações que promovem o regime financeiro e monetário internacional. O poder do hegemona no sistema é empregado na promoção dessas instituições que consolidam a assimetria de poder e as regras que privilegiam o poder hegemônico (HARVEY, 2003, p.181).

A criação da ordem é necessária para que haja estabilidade no sistema internacional, que permite a realização dos interesses do poder hegemônico e a manutenção da sua posição de hegemonia. “Estados poderosos vão buscar construir economias políticas internacionais que sirvam a seus interesses e ideologias<sup>3</sup>” (KEOHANE, 1984, p.136). O poder hegemônico institucionaliza formas de cooperação assimétrica através de regimes internacionais formais (KEOHANE, 1984, p.182). Essas organizações estabelecem formas de cooperação assimétrica visto que refletem a distribuição de poder no sistema internacional (MEARSHEIMER, 1991, p.7). A diferença relativa entre o poder dos atores envolvidos nesse sistema determina qual conjunto de interesses é privilegiado (GILPIN, 1981, p.9). Assim, os regimes internacionais são meios de facilitação do exercício da liderança hegemônica no sistema internacional. As organizações internacionais refletem e preservam a hegemonia universalizando as devidas normas e regras para manutenção do sistema internacional, sendo instrumentos da manutenção do status quo (ACHARYA, 2014, p.54).

Para a criação de regimes internacionais efetivos, o poder hegemônico precisa que os demais estados aceitem a ordem proposta ou os custos de criação e manutenção desta se tornam inviáveis. Apenas a preponderância material não garante a liderança do poder hegemônico no sistema internacional. “A ordem sempre exige um sutil equilíbrio entre moderação, força e legitimidade” (KISSINGER, 2014, p.235). O prestígio do poder hegemônico é um elemento fundamental pois confere legitimidade à ordem construída (GILPIN, 1981, p.30). A criação de regimes internacionais legitima o padrão de comportamento promovido pelo poder hegemônico (KEOHANE, 1984, p.138).

A efetividade da ordem hegemônica resulta na cooperação entre os estados sob os regimes internacionais criados. A cooperação entre os estados acontece em um ambiente anárquico pautado pela insegurança e pela incerteza (WALTZ, 1979, p.105). A hegemonia e o aparato institucional criado pelo poder hegemônico favorecem a cooperação no sistema internacional, uma vez que a hegemonia diminui as incertezas e

---

<sup>3</sup> Tradução nossa. “Powerful states seek to construct international political economies that suit their interests and their ideologies.” (KEOHANE, 1984, p.136)

reduz os custos de transação (KEOHANE, 1984, p.137-138). As capacidades materiais são importantes para a manutenção da ordem hegemônica, inclusive capacidades militares, exigindo a manutenção do acúmulo de riquezas pelo poder hegemônico (GILPIN, 1981, p.156). Ao mesmo tempo, a cooperação favorece a manutenção da ordem hegemônica.

Cooperação é o ajuste mútuo de políticas estatais, e não significa a ausência de conflito entre os interesses dos estados (KEOHANE, 1984, p.31 e 46). Os regimes internacionais são importantes na redução dos conflitos de interesse através do ajuste de políticas governamentais sob a liderança hegemônica e são amplamente aceitos e vistos como compatíveis com os interesses de outros atores (KEOHANE, 1984, p.243). Todavia, sem a liderança ativa de um poder hegemônico, apenas cooperação entre os estados não leva à criação de organizações internacionais (KINDLEBERGER, 1986, p.298). Na ausência de um poder hegemônico, a cooperação torna-se mais difícil, de forma que a continuidade da cooperação exige a existência deste.

Os parâmetros de comportamento formalizados em regimes são a concretização de um dos principais interesses dos estados no sistema internacional: o aumento do controle sobre o comportamento dos outros estados (GILPIN, 1981, p.24). As regras e direitos que orientam as relações internacionais são fundamentadas nos interesses dos estados dominantes em termos de poder no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.35). As organizações internacionais derivadas desses regimes funcionam de forma condicionada pela distribuição de poder no sistema internacional e pelos interesses dos estados dominantes (KEOHANE, 1984, p.181). Os benefícios promovidos por esses regimes serão usufruídos de forma assimétrica, de acordo com a hierarquia de poder. Essas organizações são criadas para atender os interesses dos estados mais poderosos (WALTZ, 2000, p.20), no caso, o poder hegemônico e seus aliados.

Nem todos os atores do sistema têm seus interesses contemplados pelos regimes. Os privilegiados são os atores mais poderosos e aliados do poder hegemônico (KEOHANE, 1984, p.256). A distribuição dos ganhos nos regimes hegemônicos é desigual fazendo com que nem todos os estados aceitem a ordem hegemônica de bom grado, mas que sejam sujeitados a esta através da coerção (SNIDAL, 1985, p.582). Apesar do discurso hegemônico afirmar o contrário, as ordens hegemônicas não são compatíveis com os interesses de todos os estados. Uma das faces da hegemonia para exercer a liderança no sistema internacional é o uso de incentivos e sanções com o objetivo de alterar o cálculo dos custos e benefícios de um determinado curso de ação levando à

mudança dos interesses dos estados (LAKE, 2010, p.146). Esse aspecto ajuda a garantir a previsibilidade dos comportamentos dos estados no sistema internacional e reforça a estabilidade promovida pelo poder hegemônico, uma vez que comportamentos desviantes serão constrangidos por ele. A ordem hegemônica nem sempre resulta do consenso de forma que a coerção se faz necessária para a imposição desta (ACHARYA, 2014, p.39). A possibilidade de coerção está sempre presente em organizações criadas pelo poder hegemônico (ACHARYA, 2014, p.53).

Organizações e instituições internacionais resultam do cálculo de interesse dos estados e não possuem impacto independente no comportamento destes, que são constrangidos pela estrutura do sistema internacional (MEARSHEIMER, 1991, p.7). Uma vez criados, os regimes e as organizações, que ordenam o sistema internacional, alteram os cálculos pelos quais os estados definem seus objetivos e interesses no sistema, sendo que não possuem pleno controle sobre as consequências das organizações criadas por estes (GILPIN, 1981, p.25). Entretanto, os regimes e organizações não são capazes de alterar a natureza do sistema internacional nem o interesse de poder dos estados. Para Keohane (1984, p.167), a própria hegemonia pode ser constrangida pela ordem construída sob seu domínio hegemônico, até mesmo mais do que pela falta de poder. Porém, quando necessário, o poder hegemônico pode ignorar as regras estabelecidas por um regime internacional e agir de forma unilateral de acordo com seu interesse. Todavia, esta atitude certamente impactará de forma negativa a percepção de legitimidade da ordem estabelecida. A superioridade em termos de capacidade de poder torna o líder hegemônico menos suscetível aos constrangimentos impostos pelo sistema, contudo por ser um sistema construído em torno do seu poderio, seu engajamento é necessário para a continuidade dessa ordem (WOHLFORTH, 1999, p.8). A manutenção das instituições e organizações internacionais depende da sua utilidade para as grandes potências do sistema, principalmente para o poder hegemônico (WALTZ, 2000, p.26). O recurso à unilateralidade pelo poder hegemônico geralmente ocorre quando a ordem internacional constrange a busca por contínua manutenção da hegemonia, diante da percepção do declínio relativo das suas capacidades de poder. Assim, o poder hegemônico passa a seguir o curso de ação que melhor atende os seus interesses ou atua para a reformulação das regras que regem essa ordem. No período de hegemonia americana, o recurso a unilateralidade esteve sempre presente de forma latente e foi utilizado quando a ordem hegemônica criou empecilhos para a realização plena dos seus interesses: nos anos 1980



com a mudança abrupta do padrão monetário, na invasão do Iraque em 2003 e no período pós-crise de 2008.

A construção de regimes multilaterais internacionais é uma característica mais forte da ordem hegemônica americana do que da ordem britânica (LAKE, 2010, p.146), o que resultou no surgimento de organizações internacionais como a ONU, o FMI e o Banco Mundial. A hegemonia britânica já contava com um conjunto de regras com o objetivo de determinar o comportamento apropriado no sistema internacional, entretanto, sem a formalização em organizações internacionais. A redistribuição de poder e a transição entre ordens hegemônicas impinge mudanças nos regimes internacionais. Como será visto, os regimes construídos sobre a hegemonia americana têm sofrido pressão decorrente da redistribuição de poder no sistema internacional. Nos próximos capítulos, mostrar-se-á que a China tem buscado avançar seus interesses dentro dos regimes existentes, mas é constrangida pela hierarquia que privilegia os interesses hegemônicos americanos. A possibilidade de uma hegemonia chinesa implicaria na transformação da ordem e dos regimes internacionais.

#### 2.3.6 Os ciclos hegemônicos: queda, transição e ascensão

Os ciclos hegemônicos são iniciados pela ascensão de uma potência hegemônica no sistema internacional. Quando um estado acumula capacidades materiais e econômicas superiores aos demais estados, possui prestígio e reconhece a superioridade de suas capacidades, e assim passa a ocupar a posição de hegemonia no sistema internacional. O período de hegemonia não é perpétuo. A distribuição das capacidades de poder no sistema internacional é dinâmica e como este é um elemento relativo, a aquisição de poder por outras potências significa a perda pelo estado hegemônico.

A mudança na distribuição de poder impacta sobre o ordenamento do sistema internacional (KISSINGER, 2014, p.366). Essa reconfiguração da estrutura de poder desencadeia uma série de mecanismos que culminam em mudanças nas regras e princípios ordenadores do sistema. Desenvolvimentos políticos, econômicos e tecnológicos podem alterar rapidamente as capacidades de poder de um estado resultando em desequilíbrio e instabilidade (GILPIN, 1981, p.13). A alteração dessas capacidades dos estados reduz os custos e aumenta os benefícios da mudança no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.14). Assim, o aumento do poderio de um estado pela aquisição de elementos que compõe poder, ressalta a incongruência dos interesses deste estado com a ordem hegemônica vigente.

A ordem criada pelo poder hegemônico, apesar de não permitir a realização plena dos interesses dos demais estados, permite seu engajamento, principalmente, na economia internacional. A criação de uma economia mundial permite que todos os estados participantes usufruam desse meio para obtenção de riquezas. Apesar de todos usufruírem da possibilidade de engajamento na economia de mercado internacional, os ganhos resultantes dessa participação são desiguais e alguns países são mais beneficiados do que outros (GILPIN, 1981, p.143). Uma outra forma de alterar sua posição na hierarquia de poder internacional é através de mudanças estruturais importantes no âmbito doméstico que resultam em uma inserção mais vantajosa na economia internacional, permitindo a acumulação significativa de capacidades de poder e assim, alterando a hierarquia de poder. Através de desenvolvimentos tecnológicos e de ganhos de eficiência e produtividade um estado pode acumular mais riquezas e aumentar seu poder (GILPIN, 1981, p.138). Nesse sentido, o equilíbrio de poder mantido pelo poder hegemônico existente favorece a acumulação de poder pelo poder hegemônico em potencial, uma vez que reduz as capacidades de conflito no sistema. Além disso, o posto de hegemonia significa a responsabilidade de intervenção face a países revisionistas expansionistas, permitindo que o potencial poder hegemônico em ascensão preserve suas capacidades de poder (ARRIGHI, 2008, p.257).

A estabilidade promovida pelo poder hegemônico sofrerá desequilíbrio quando houver alteração na hierarquia de poder do sistema internacional, uma vez que fatores estruturais determinam a estabilidade ou instabilidade desse sistema, facilitando ou dificultando a mudança neste (GILPIN, 1981, p.88). Assim, a redistribuição de poder no sistema internacional de forma a alterar sua hierarquia é condição indispensável para a transição entre ordens hegemônicas. Logo, mudanças na distribuição de poder entre os atores do sistema internacional precedem mudanças sistêmicas (GILPIN, 1981, p.93). O autor Zbigniew Brzezinski (2012) identifica um aumento da frequência nessas mudanças na ordem como resultado da aceleração do processo de distribuição de poder no sistema internacional.

Como consequência da redistribuição de poder no sistema internacional, a transição é marcada pelo aumento dos custos de manutenção da ordem vigente pelo poder hegemônico em declínio, ou seja, os custos de manutenção da economia de mercado mundial, das regras e normas que regem essa ordem e as esferas de influência aumentam mais rápido que o acúmulo de capacidades materiais pela potência hegemônica (GILPIN, 1981, p.157). O declínio do poder hegemônico é traduzido na redução dos ganhos

econômicos e da sua liderança tecnológica (GILPIN, 1981, p.168). Assim, a hegemonia se torna menos lucrativa, o que se reflete no aumento do desequilíbrio no Balanço de Pagamentos do país hegemônico que, se mantido, pode minar a preponderância militar deste no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.169). A perda de capacidade de manutenção da ordem internacional vigente reforça o processo de declínio da hegemonia.

O poder hegemônico em declínio buscará manter sua posição de preponderância reduzindo os custos da hegemonia ou aumentando os seus ganhos. A expansão militar, econômica e política no sistema internacional com o objetivo de aumentar seus ganhos pode incorrer na superextensão dos compromissos internacionais da potência hegemônica agravando o processo de declínio (GILPIN, 1981, p.192). Um outro meio de manutenção da hegemonia é a redução dos custos, por meio da diminuição de seus compromissos internacionais. Uma ressalva em relação a essa estratégia é seu potencial impacto negativo sob o prestígio, visto que aumenta a percepção dos demais atores das oportunidades de expansão no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.192). No período de declínio da ordem hegemônica, os países menores atuarão como *free-riders*, de forma oportunista, uma vez que o líder dessa ordem tem maior interesse e disposição em arcar com os custos de manutenção da ordem hegemônica vigente (GILPIN, 1981, p.169).

O momento de transição entre ordens hegemônicas é marcado pela multipolaridade do sistema. Novos polos de poder emergirão como resultado da redistribuição de poder no sistema internacional e buscarão avançar seus interesses, levando a pressões para mudanças na governança internacional com o intuito de facilitar a contínua ascensão dessas potências. O declínio de um poder hegemônico significa a ascensão de novos polos de poder (GILPIN, 1981, p.158). Dentre essas potências, nem todas terão potencial hegemônico, o que não impede que estas atuem em prol de uma ordem internacional mais favorável às suas necessidades. Assim, uma característica do período de transição entre ordens hegemônicas é a existência de novos polos de poder e o encaminhamento do sistema para um momento multipolar. Como consequência dessa multipolaridade emergente, os períodos de transição são marcados pela proposição de ordenamento do sistema internacional, baseando-se em uma estrutura multipolar, contudo, historicamente essa estrutura não se mostrou viável (KAGAN, 2017).

A essência do período de transição entre ciclos hegemônicos está na reposição do poder em declínio por um poder hegemônico em ascensão (GILPIN, 1981, p.43). O fim de um ciclo hegemônico e a transição entre ordens é sinônimo de mudança na governança do sistema internacional. Quando um estado acumula poder e percebe ganhos relativos

em comparação aos demais estados, este buscará aumentar seu controle no sistema internacional com o objetivo de alcançar seus interesses (GILPIN, 1981, p.94). Momentos de transição são marcados pela convivência entre padrões de continuidade e mudança (PECEQUILO, 2011, p.254). A convivência entre esses dois elementos resulta da disjunção entre os elementos sociais, a estrutura do sistema e a distribuição de poder no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.9). A hierarquia de prestígio e as regras do sistema internacional levam algum tempo para serem ajustadas à nova realidade de poder, resultando no desequilíbrio e na instabilidade da ordem internacional podendo gerar mudança sistêmica (GILPIN, 1981, p.48). Assim, o ajuste da ordem internacional à nova distribuição de capacidades de poder não acontece de maneira automática.

Um segundo mecanismo em operação no momento de transição é a contradição entre a estrutura de governança internacional e a distribuição de poder, cenário no qual as regras continuam privilegiando a potência hegemônica em declínio que já não possui a base de poder necessária para sustentar a ordem vigente (GILPIN, 1981, p.186). Assim, a hierarquia de prestígio, a divisão de território, a divisão internacional do trabalho e as regras do sistema permanecem de acordo com a hierarquia de poder anterior, enquanto já existe uma nova distribuição de poder no sistema internacional enfraquecendo as bases da ordem internacional (GILPIN, 1981, p.14). O questionamento dos arranjos e regras da ordem hegemônica pelas novas potências trazem instabilidade para o sistema internacional (IKENBERRY, 2011, p.13).

As barganhas e arranjos que são vantajosos sob uma determinada hierarquia de poder não mais o serão se houver redistribuição de poder e novos arranjos deverão ser feitos (KEOHANE, 1984, p.205). Será necessária a alteração da governança internacional como resultado das mudanças na hierarquia de poder e de prestígio acarretando mudanças nas regras e direitos no sistema (GILPIN, 1981, p.42). A mudança sistêmica é marcada pela questão dos interesses de quais atores são beneficiados pelo funcionamento do sistema internacional sob a ordem vigente (GILPIN, 1981, p.46). Os novos polos de poder, incluindo o potencial poder hegemônico em ascensão, deparam-se com uma ordem internacional que privilegia os interesses do líder em declínio.

A governança do sistema internacional sofre pressão dos poderes emergentes quando a hierarquia de prestígio não corresponde à distribuição das capacidades de poder no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.33). Essas estruturas de governança criadas pelo poder hegemônico em declínio continuam vigentes, mas sofrem perda de legitimidade e efetividade. O sistema de governança construído sob a ordem hegemônica

recompensa os estados de forma desigual, assim, aqueles cujos interesses não são contemplados por esses arranjos desejarão a continuidade do declínio do poder hegemônico (SNIDAL, 1985, p.582). O declínio do poder hegemônico abre a oportunidade de construção de uma nova ordem internacional. Quando há mudança radical da estrutura, os processos e instituições inseridos neste também serão radicalmente mudados (KEOHANE, 1984, p.206).

A Guerra Hegemônica é o evento máximo do período de transição entre ciclos hegemônicos, o mecanismo final que sela o fim de um ciclo hegemônico e o início de outro. De acordo com a TEH, o conflito entre a governança do sistema internacional e a nova distribuição de poder é resolvido através de conflito armado (GILPIN, 1981, p.46). O conflito resulta do desentendimento sobre a hierarquia de poder vigente no sistema internacional e o entendimento próprio da potência hegemônica e da potência contestadora sobre suas capacidades relativas, o primeiro entendendo que é capaz de manter o status quo da ordem vigente, e o segundo entendendo que tem poder suficiente de desafiar essa ordem (WOHLFORTH, 1999, p.24). A principal consequência da Guerra Hegemônica é a reordenação do sistema internacional de acordo com a nova distribuição de poder (GILPIN, 1981, p.198).

A Guerra Hegemônica acontece entre o poder em declínio e as potências revisionistas do sistema. O recurso à guerra pelos poderes emergentes pode ser entendido como resultado da inabilidade de aumentar sua influência por meios militares, uma vez que não foi possível fazê-lo por meios econômicos (ARRIGHI, 2008, p.320). Um dos papéis dessa guerra é acelerar e finalizar o processo de transição, contudo, as condições que geram instabilidade e marcam o processo de transição são encontradas mesmo antes dessa guerra (EICHENGREEN, 2010, p.271). Como essa guerra resulta do questionamento da legitimidade da ordem vigente, geralmente, ela inclui um caráter ideológico no conflito entre as grandes potências (GILPIN, 1981, p.199). Para Ikenberry, uma guerra entre grandes potências é um sinal de que uma ordem do sistema internacional falhou (IKENBERRY, 2011, p.11), para a TEH, a guerra é sinal de que a distribuição de poder que sustenta uma determinada ordem já não é mais a mesma.

As guerras hegemônicas são marcadas por um amplo escopo geográfico e pelo emprego ilimitado de recursos (GILPIN, 1981, p.200). Logo, é uma guerra devastadora. O advento das armas nucleares tornou a possibilidade de uma guerra hegemônica um evento indesejável nas relações internacionais. A questão das armas nucleares e seu potencial de destruição levaram as grandes potências a trabalharem contra a possibilidade

de um conflito nuclear, como se um acordo tácito contra esse tipo de guerra tivesse sido estabelecido por estas (ARON, 1974, p.159). Existe um arcabouço de tratados internacionais que visam limitar o uso e a proliferação dessas armas de forma a tornar a possibilidade de uma guerra nuclear um evento improvável. As principais potências do sistema são partes desses tratados o que torna a possibilidade de uso dessas armas por países como China e Estados Unidos menos provável. A TEH contempla a possibilidade de transição pacífica, mas afirma que a guerra hegemônica continuará sendo o principal evento do período de transição entre ordens hegemônicas, enquanto um método de transição pacífico não for desenvolvido (GILPIN, 1986, p.15).

Na guerra hegemônica, o declínio do poder anterior é confirmado e há indicações sobre o potencial candidato a assumir a postura de hegemonia no sistema internacional. Todavia, a participação do potencial poder hegemônico nessa guerra deve ser moderada, visto que a exaustão de suas capacidades de poder implicará na impossibilidade de concretização da sua hegemonia. O poder hegemônico potencial pode, até mesmo, manter-se na periferia do sistema internacional, ausente dos conflitos principais da guerra hegemônica (GILPIN, 1981, p.203). Uma outra possibilidade é a existência de capacidades militares suficientes para vencer tal guerra e ordenar o sistema internacional após esta, por parte do líder hegemônico em potencial. Como veremos no próximo capítulo, a guerra hegemônica que marcou a transição entre a hegemonia britânica e a americana não foi entre estes dois, e a participação americana foi tardia e com o objetivo de pôr fim a esta guerra.

Com a confirmação do declínio da ordem hegemônica vigente na guerra, abre-se o espaço para o início de uma nova ordem. A guerra hegemônica confirma a supremacia em termos de capacidades de poder da potência hegemônica iminente. Porém, é preciso que haja a decisão de liderar o sistema internacional por parte do poder hegemônico potencial para que a relação entre as capacidades de poder e suas consequências seja ativada (KEOHANE, 1984, p.35). A decisão sobre o exercício da liderança é consequência da mudança estrutural resultante do acúmulo de poder de um estado e da perda de poder por outros e o resultante desequilíbrio do sistema internacional. A ausência de um líder reconhecido resulta no aumento da competição e do comportamento auto interessado entre os estados (BRZEZINSKI, 2012). Em períodos de transição, não há ator capaz de assumir a responsabilidade de estabilização, por exemplo, da economia internacional de forma efetiva e os estados tendem a adotar políticas protecionistas na tentativa de proteger suas economias. De 1929 a 1931, “a adoção de medidas

protecionistas pelos países para atender interesses nacionais deixou escorrer pelo ralo o interesse público mundial e juntamente com este o interesse privado de todos” (KINDLEBERGER, 1986, p.291). Enquanto não houver a decisão de liderar pelo poder hegemônico em potencial, a instabilidade do sistema permanecerá e só será interrompida com a construção de uma nova ordem. Para ser o país indispensável de uma ordem internacional é preciso que haja um acordo sobre a responsabilidade e decisão de assumir esse papel no âmbito doméstico (KISSINGER, 2014), uma vez que essa decisão envolve o investimento de recursos para criação de instituições que facilitem o exercício da hegemonia (KEOHANE, 1984, p.46).

A decisão de exercer o papel de liderança e de estabilizador da ordem internacional traz custos e benefícios ao potencial líder hegemônico, que devem ser analisados. O cálculo desses custos e benefícios traz tensões sobre a expansão do estado, gerando, muitas vezes, o debate doméstico sobre o papel deste no sistema internacional. O estado que exerce o papel de líder tem dificuldade ou desinteresse na diferenciação entre o que é bem público e privado (KINDLEBERGER, 1986, p.39). A política é feita primeiro para atender os interesses nacionais do poder hegemônico e nem sempre condiz com o bem público no sistema internacional. A necessidade de um sistema estável para a continuidade do crescimento econômico e o decorrente acúmulo de capacidade de poder juntamente com a possibilidade de avançar os seus interesses no sistema internacional são fatores que geram pressão doméstica para o exercício da hegemonia.

Existem também, pressões sistêmicas para que o novo poder hegemônico decida exercer o papel de liderança. O elemento externo envolve a instabilidade do sistema na ausência de ordem e assimetria em termos de recursos de poder para ordenação do sistema. Quanto maior uma unidade mais funções de âmbito global essa unidade terá no sistema (WALTZ, 2000, p.34). Assim, quanto maior o tamanho da economia de mercado de um país, maior sua responsabilidade na manutenção da economia internacional. Quanto maior o poderio militar de um estado, maior a sua responsabilidade na manutenção dos arranjos de segurança.

Como será visto no segundo capítulo, o início da ordem hegemônica americana não aconteceu de forma automática. Houve um interregno de vinte anos de crise no sistema internacional, causada pela ausência de um poder hegemônico estabilizador no sistema internacional que resultou numa nova guerra (GILPIN, 1981; KINDLEBERGER, 1986). Esses anos foram marcados pela incapacidade britânica de promover a estabilidade do sistema e pela ausência de um novo poder hegemônico que exercesse a

liderança da economia internacional nesse sentido. A existência da vontade de prover bens públicos e garantir a estabilidade não é suficiente na ausência de capacidades de poder que possam sustentar tal curso de ação (KINDLEBERGER, 1986, p.302). Esse foi o dilema enfrentado pela Grã-Bretanha no período entreguerras. Para que um novo período de estabilidade seja estabelecido é preciso que o desequilíbrio entre os arranjos sociais e a distribuição de poder no sistema internacional seja resolvido (GILPIN, 1981, p.11). A conclusão da transição entre ciclos hegemônicos é marcada por um momento de paz no qual as bases do sistema são reordenadas (GILPIN, 1981, p.15).

#### **2.4 A ordem hegemônica e os sistemas econômicos internacionais**

O sistema econômico internacional é um dos meios onde os efeitos da TEH podem ser observados, visto as análises de Kindleberger e Krasner que têm como foco o sistema monetário e o sistema comercial, respectivamente. Nessa pesquisa emprega-se a TEH com o objetivo de averiguar a pertinência de sua aplicação para uma abordagem recortada sobre o sistema financeiro e monetário internacional nos dias de hoje. “O sistema monetário internacional é o conjunto de regras ou convenções que governam a política monetária econômica de diferentes países” (EICHENGREEN, 2010, p.246). Essa estrutura regula o fluxo de capitais no sistema internacional. O poder hegemônico tem como função promover a ordenação dessa estrutura e das relações internacionais incluindo a manutenção do funcionamento dos mercados de bens e capitais. Logo, é função do poder hegemônico manter o suposto livre comércio global, com o intuito de expandir o alcance de seus produtos para outros mercados, fornecer a principal moeda e regular o sistema monetário internacional (GILPIN, 1981, p.145).

Para Kindleberger, os sistemas econômicos e monetários internacionais precisam ser liderados por um país que internacionaliza um sistema de regras e define os padrões de conduta para os demais, atraindo-os para esse modelo (KINDLEBERGER, 1986, p.11). A manutenção do funcionamento pleno do mercado mundial é sustentada pelo poder estabilizador do hegemona. A relevância do controle e da ordenação desses sistemas decorre da importância das capacidades econômicas na composição do poder de um estado. Os estados buscam controlar o ordenamento das relações econômicas no sistema internacional com o intuito de aumentar seus ganhos em comparação com os demais estados (GILPIN, 1981, p.68).

As funções que o líder ou o poder hegemônico deve exercer para garantir a estabilidade no sistema econômico internacional incluem manter o mercado de bens aberto, prover empréstimos contra cíclicos, policiar um sistema relativamente estável de



taxas de câmbio, garantir coordenação de políticas macroeconômicas e atuar como *lender of last resort*<sup>4</sup> provendo liquidez em momentos de crise financeira (KINDLEBERGER, 1986, p.289). O hegêmona também assume o papel de principal centro financeiro internacional. O tamanho e a robustez econômica do poder hegemônico permitem que este garanta a confiança necessária para um sistema monetário internacional estável e sua moeda oferece liquidez para manutenção de um sistema aberto (KRASNER, 2010, p.28). Na prática, contudo, a concretização desses elementos não é facilmente realizável. Apesar de todo o esforço em prol da coordenação macroeconômica pela hegemonia americana por meio de regimes internacionais, esse objetivo não foi alcançado de modo pleno. Da mesma forma, a estabilidade cambial foi relativamente alcançada, com muito custo, até os anos 1970 quando o mercado de câmbio sofreu mudanças rumo a maior desregulação e livre flutuação do preço das moedas de acordo com as forças de mercado. O controle sobre a liquidez internacional também é importante para o poder hegemônico, pois é um instrumento que permite obtenção de vantagens em termos de capacidades militares (ARRIGHI, 2008, p.279).

Bens e capital fluem com maior facilidade quando o sistema econômico internacional é estável (WALTZ, 2000, p.15; HELLEINER, 2011, p.217). Sem um país líder para atuar como estabilizador dos desequilíbrios da economia mundial, qualquer crise passa a ter efeitos catastróficos sobre toda a economia internacional (KINDLEBERGER, 1986, p.290). A estabilidade no sistema financeiro e monetário internacional depende da existência de um *lender of last resort* cuja função é corrigir os desequilíbrios que podem causar crises (REICH & LEBOW, 2014, p.105). Ocupar essa função é bastante custoso e torna-se uma tarefa difícil diante do declínio relativo do poder econômico da potência hegemônica.

Para facilitar o exercício da hegemonia e da ordenação desses sistemas, o poder hegemônico cria uma série de arranjos em forma de regimes e organizações internacionais, cujo objetivo é a promoção de coordenação das políticas econômicas nacionais favorecendo a estabilização da economia internacional. A cooperação resultante da liderança hegemônica é importante para a manutenção dos regimes monetários e financeiros internacionais (EICHENGREEN, 2010, p.271). O sistema de

---

<sup>4</sup> Lender of Last Resort: essa expressão é utilizada para se referir ao país que cumpre a função de prestador em última instância, ou seja, que fornece crédito no sistema internacional apesar de condições desfavoráveis. O papel de *lender of last resort* tem funções domésticas e externas, sendo a primeira garantir a continuidade das instituições bancárias domésticas e a segunda, das instituições financeiras internacionais (KINDLEBERGER, 1986, p.294).

Bretton Woods, criado sob a hegemonia americana, teve como função manter a estabilidade e ordenar o sistema financeiro e monetário internacional, alterando a forma como os estados conduziam suas políticas nesses âmbitos (WALTZ, 2000, p.26). O objetivo americano ao criar regimes internacionais foi diminuir a necessidade de intervenção do poder hegemônico na economia internacional para garantir a continuidade da estabilidade (KEOHANE, 1984, p.142). Além disso, a institucionalização das normas e diretrizes da economia internacional diminuiria os custos de manutenção da ordem internacional para o poder hegemônico.

Para manter a sua hegemonia, o estado preponderante tem que recriar as condições que permitem a manutenção da sua superioridade no sistema internacional (KEOHANE, 1984, p.178). Existem dois mecanismos que podem minar a capacidade do poder hegemônico de garantir a estabilidade no sistema financeiro e monetário internacional: o primeiro ocorre quando desenvolvimentos do sistema atenuam a capacidade de estabilização do poder hegemônico, ou seja, quando há mudança do funcionamento do sistema; o segundo, quando o sistema permanece o mesmo, mas o seu funcionamento permite diferentes taxas de crescimento levando à redução das capacidades econômicas e do poder retirando a capacidade de estabilização do poder hegemônico (EICHENGREEN, 2010, p.267). Esse segundo mecanismo é o mais recorrente e está relacionado à transição entre ordens hegemônicas.

Na ausência de um poder hegemônico ou nos períodos de transição entre ordens hegemônicas, a instabilidade e a recorrência de crises são características dos sistemas econômicos internacionais. Uma outra característica identificada é o aumento do uso de medidas protecionistas e a redução da cooperação nessas áreas, acompanhados de aumento do unilateralismo. Os regimes internacionais que regulam a cooperação econômica perdem legitimidade e o descumprimento das normas e regras torna-se recorrente. Apenas a ascensão de um novo poder hegemônico estabelecerá uma nova ordem, com novos princípios e regras e restaurará a estabilidade no sistema econômico internacional, até o próximo período de transição.

## **2.5 A TEH e suas críticas**

Neste estudo há também uma preocupação em examinar as críticas à Teoria da Estabilidade Hegemônica por diversas correntes teóricas das Relações Internacionais. A maioria das críticas busca refutar a ideia central da TEH de que a ordenação e a cooperação nas relações internacionais são possíveis apenas na presença de um poder hegemônico no sistema internacional. Algumas críticas se baseiam na possibilidade de

que um grupo pequeno de países possa assumir a mesma responsabilidade que um poder hegemônico (SNIDAL, 1985). Outras críticas buscam refutar a conexão entre hegemonia e a provisão de estabilidade no sistema internacional (DE LIMA, 2013, p.83). Outras, ainda, presumem que a cooperação entre os estados pode acontecer ou continuar acontecendo independentemente da existência de um poder hegemônico no sistema internacional (KEOHANE, 1984; EICHENGREEN, 2010; SNIDAL, 1985).

Autores como Keohane e Reich & Lebow contemplam a possibilidade de uma ordem pós-hegemônica na qual a estabilidade seria provida por outros meios. Para Keohane, as organizações internacionais criadas pelo poder hegemônico teriam continuidade mesmo na ausência deste poder promovendo a cooperação e a consequente estabilidade nas relações internacionais (KEOHANE, 1984). Para Reich & Lebow, o momento de hegemonia no sistema internacional é findo desde os anos 1970 e portanto, por isso, as funções de patrocínio, custódia e formação de agenda internacional seriam realizadas por diferentes potências em diferentes contextos (REICH & LEBOW, 2014, p.23). Entretanto, para Kindleberger, autor identificado com a TEH, apenas com a criação de entidades soberanas supranacionais seria possível superar a necessidade de um poder estabilizador na economia mundial (KINDLEBERGER, 1986, p.305).

Uma crítica relevante à TEH foi elaborada por Robert O. Keohane em *After Hegemony* (1984). Keohane assume que a existência de um poder hegemônico é condição facilitadora da criação de regimes internacionais, porém, a continuidade desses regimes e da cooperação não dependem da existência de um poder hegemônico, uma vez que essas instituições assumem valor intrínseco resultante das funções atribuídas a elas (KEOHANE, 1984, p.13). Para o autor, a hegemonia apenas facilita a cooperação no sistema internacional, reduzindo os custos de transação e diminuindo a incerteza, e os regimes internacionais, uma vez construídos, alteram os cálculos de vantagens dos atores modificando a prática do comportamento dos estados (KEOHANE, 1984, p.26 e p.137-138). Ou seja, as instituições internacionais seriam capazes de atenuar os efeitos da anarquia no sistema internacional. Além disso, ao contrário das posturas realistas, Keohane assume que a interdependência entre os estados aumenta a possibilidade de cooperação ao invés de aumentar os conflitos (KEOHANE, 1984, p.9).

Keohane resume as críticas à TEH em três pontos: 1) foco da teoria nas mudanças em recursos tangíveis como predecessor de mudança; 2) falha em capturar a natureza dual do poder americano nos anos 1970: os EUA estavam enfraquecendo e a continuidade desse declínio era resultado das regras e regimes construídos pela sua hegemonia que

agora constroem a atuação do país; 3) exagera a previsão sobre o regime monetário internacional nos anos 1970, que apesar da crise e da descontinuidade de algumas regras de Bretton Woods, continuou funcionando em bases multilaterais (KEOHANE, 1984, p.207-208).

Como Kindleberger e Gilpin, Keohane escreve nos anos 1980, período marcado pelo debate sobre o declínio relativo da hegemonia americana. O principal objetivo do autor era identificar em que medida o declínio da hegemonia americana impactou os regimes e a cooperação no sistema internacional naquele momento. Keohane identifica que, apesar do declínio dos EUA, houve continuação da cooperação no âmbito econômico do sistema internacional, provando que a cooperação não-hegemônica é possível visto que o aparato institucional criado durante o período de hegemonia pode ser adaptado (KEOHANE, 1984, p.183). As evidências levantadas pelo autor apontam que padrões de cooperação podem emergir mesmo na ausência de um poder hegemônico (KEOHANE, 1984, p.9). A conclusão do autor é que há continuidade da cooperação e das organizações, pois os governos valorizam as regras criadas que reduzem a incerteza da cooperação no sistema internacional (KEOHANE, 1984, p.195).

Alguns elementos podem ser discutidos sobre a crítica de Keohane. Primeiro, entende-se que a hipótese sobre o declínio da hegemonia americana foi exagerada nos anos 1980, problema presente também no livro de Robert Gilpin. O debate foi atenuado com o fim da Guerra Fria e a atuação dos EUA no Iraque nos anos 1990. Apesar da recuperação da Alemanha e do Japão nos anos 1980, esses países não possuíam capacidades militares e eram dependentes dos EUA em termos de defesa nacional, o que os impediu de alcançar a posição de poderes hegemônicos em potencial, contestadores da ordem existente. Esses países estavam envolvidos em relações de interdependência econômica e militar profundas com os EUA. O fim da Guerra Fria inaugurou um momento de unipolaridade e revigorou a posição de supremacia estadunidense. O segundo elemento é a continuidade dos regimes criados sob a hegemonia americana, apesar da crise dos anos 1970 e do fim do padrão ouro-dólar, os EUA continuaram determinando as principais regras e normas que regulamentam as relações econômicas internacionais e o dólar continuou sendo a principal moeda de reserva internacional. Como não houve redistribuição das capacidades de poder suficiente para a perda de legitimidade da ordem hegemônica, esta continuou funcionando. Além disso, os EUA foram capazes de readaptar a ordem a seus novos interesses que emergiram das mudanças no sistema econômico mundial, causadas pela recuperação do Japão e das economias

européias. Essas readaptações foram responsáveis, também, por desacelerar o rápido crescimento alemão e o japonês e reforçar a preponderância e liderança econômica dos Estados Unidos. Um terceiro elemento questionável da crítica de Keohane é a capacidade dos regimes internacionais de atenuarem os efeitos da anarquia internacional, apesar de não possuírem capacidades de poder que garantam o cumprimento de suas regras. A construção de regimes internacionais não altera o caráter anárquico no sistema internacional pois não constituem autoridade soberana para garantir o cumprimento das regras e normas. A existência e manutenção desses regimes depende do interesse dos estados. Quando esses regimes se tornam empecilhos para a realização desses interesses, os estados optam por atuar de forma unilateral, principalmente se o estado em questão for uma grande potência (MEARSHEIMER, 2001, p.364).

Outra crítica feita nos anos 1980 à TEH é de Duncan Snidal (1985, p.579) que, como Keohane, defende a possibilidade de cooperação no sistema internacional na ausência de um poder hegemônico. Para Snidal (1985, p.594-595), a ação coletiva dos estados é possível mesmo na ausência de um poder hegemônico por causa da possibilidade de ganhos comuns e da racionalidade estratégica dos estados, que leva em consideração a reação dos outros estados na sua busca por interesses. Assim, a ação coletiva dos estados exerceria as funções do poder hegemônico na manutenção dos regimes internacionais (SNIDAL, 1985, p.612). Snidal (1985, p.602) vai além de Keohane afirmando que a cooperação pós-hegemônica não apenas é possível, como pode ser maior. Não há razão para crer que um grupo de grandes potências possa fazer o papel do poder hegemônico, visto que os dilemas de cooperação continuam valendo entre estes, mesmo com a conexão da cooperação em diferentes áreas, pois diferentes potências podem ter interesses diferentes sobre como cooperar em duas áreas distintas (GOWA, 1995, p.25).

Barry Eichengreen (2010, p.249) critica a TEH fazendo uma análise que parte do sistema monetário internacional e argumenta que a hegemonia facilita a criação de regimes, mas que a vontade dos estados em cooperar é o elemento resultante mais important. De acordo com Eichengreen (2010, p.258), o poder hegemônico apenas fornece o ponto focal da cooperação, para o qual todas as políticas monetárias dos países convergem, mas a disposição desses países em cooperar é o principal elemento que leva à estabilização do sistema monetário internacional. Para Eichengreen, a estabilização do sistema não depende do poder hegemônico, mas da vontade de cooperação dos estados. O autor parece ignorar a capacidade de coerção do poder hegemônico em impor as regras

e normas da ordem proposta. Além disso, o autor subestima as características do sistema internacional anárquico e a potencialidade de conflito entre os múltiplos interesses dos estados, principalmente das grandes potências sobre a melhor forma de condução da política macroeconômica dos países. Quando há redistribuição de poder no sistema internacional os regimes entram em colapso pois as novas potências passam a demandar a acomodação dos seus interesses na ordem vigente ou demandam a criação de uma nova ordem.

Simon Reich & Richard Lebow adotam a perspectiva de uma ordem pós-hegemônica no sistema internacional. Para esses autores, o poder hegemônico possui três funções principais: custódia, definição de agenda e patrocínio (REICH & LEBOW, 2014, p.7-8). Um único estado não seria mais capaz de exercer todas as funções de hegemonia no sistema, que seriam distribuídas entre as grandes potências (REICH & LEBOW, 2014, p.8). Ou seja, os autores não adotam a possibilidade de que um novo ciclo hegemônico surja diante do declínio americano. Na verdade, eles acreditam que não existe hegemonia no sistema internacional desde os anos 1970 (REICH & LEBOW, 2014, p.23). Logo, contestam a necessidade de um poder hegemônico para a manutenção da ordem e estabilidade no sistema internacional (REICH & LEBOW, 2014, p.16). No mesmo sentido, Henry Kissinger (2014, p.233), em *Ordem Mundial*, argumenta que o ordenamento do sistema internacional em tempos vindouros não será feito apenas por um poder hegemônico, mas pela cooperação entre as grandes potências, principalmente China e EUA.

Amitav Acharya (2014, p.4) também compartilha da ideia de que não haverá uma nova hegemonia como a americana e a britânica no sistema internacional. Para o autor, a ordenação do sistema internacional será no formato de um mundo multiplex, no qual a ordenação do sistema é compartimentada e simultânea com a participação de uma configuração variada de atores dependendo do tema (ACHARYA, 2014, p.8). Um mundo multiplex seria caracterizado pela interdependência e pela descentralização de forma que a ordenação das relações internacionais é feita de forma dispersa (ACHARYA, 2014, p.9).

Um elemento comum a estas perspectivas críticas é o entendimento de que a globalização, o aumento de interdependência entre os estados e o advento das armas nucleares mudaram a natureza do sistema internacional, sendo capazes de mitigar os efeitos conflitivos da anarquia. Logo, a distribuição de poder no sistema internacional apenas não seria capaz de compreender as complexidades da política internacional nos

dias de hoje (ACHARYA, 2014, p.117). Entretanto, nessa pesquisa tende-se a entender que tais elementos não foram capazes de mitigar completamente os efeitos da anarquia no sistema internacional, nem de extinguir a hegemonia do sistema. Tais elementos, portanto, parecem ter modificado a forma como o hegemona exerce o poder e a dominação hoje. Por exemplo, a interdependência econômica, ao mesmo tempo que pode ser fonte de cooperação, aumenta os pontos de conflito entre os estados (WALTZ, 2000, p.14). Concentrando o olhar no sistema financeiro e monetário internacional, essa pesquisa busca mostrar que a necessidade de um poder hegemônico para a manutenção da ordem internacional continua sendo de suma importância.

## **2.6 Conclusão**

O atual momento é marcado por novo debate sobre a possibilidade de transição entre ordens hegemônicas. Essa pesquisa busca verificar a hipótese de que tanto a hegemonia americana está em declínio lento, complexo e relativo, quanto a China, ora em ascensão, tem a possibilidade de ser o novo poder hegemônico. Para poder identificar a possibilidade de tal transição é preciso compreender os preceitos da TEH e quais os mecanismos em funcionamento no período de transição entre ciclos hegemônicos. Alguns autores negam a possibilidade de um novo ciclo hegemônico no sistema internacional (ACHARYA, 2014, p.4). Essas perspectivas defendem que a nova configuração pós-hegemônica do sistema internacional será sustentada pela multipolaridade e por um ambiente internacional menos conflitivo e mais cooperativo (ACHARYA, 2014; LEBOW & REICH, 2014). Entretanto, os mesmos autores, entre outros, admitem que a liderança dos EUA no sistema internacional está em declínio e que sua posição no sistema internacional não será a mesma. Cabe ressaltar, porém, que há um considerável número de autores, com filiações teóricas diversas, a exemplo de Perry Anderson (2015) e Zbigniew Brzezinski (2012), que repelem a ideia de declínio da hegemonia americana, embora reconheçam inúmeros problemas na liderança norte-americana. Para esses autores, os Estados Unidos ainda possuem importantes capacidades, suficientes para sustentar sua posição de liderança no sistema internacional.

Do ponto de vista dessa pesquisa, a TEH pode ser útil para o entendimento do atual momento de instabilidade e mudança no sistema internacional. A crise mundial de 2008, ainda em curso, com desdobramentos e formas diferenciadas nos diversos países e regiões, reforça o momento de incerteza, imprevisibilidade e tensões. A contínua ascensão chinesa, apesar dos efeitos da crise de 2008, e sua crescente proeminência nas

questões econômicas internacionais apontam para a possibilidade de um novo ciclo hegemônico centrado na China.

Essa pesquisa parte do pressuposto de que o sistema internacional passa por um momento de transição entre ordens hegemônicas e busca entender os impactos resultantes dessa transição no sistema financeiro e monetário internacional. Para que a perspectiva de transição entre ciclos hegemônicos seja confirmada é preciso averiguar, em primeiro lugar, a existência de redistribuição das capacidades de poder no sistema internacional através de desenvolvimentos econômicos, tecnológicos ou militares. Em segundo lugar, é preciso identificar as consequências dessa redistribuição de poder: o aumento dos custos de manutenção da hegemonia, a emergência de novos poderes hegemônicos potenciais e o descolamento entre a hierarquia de prestígio e de poder. Então, é necessário averiguar a existência de instabilidade no sistema financeiro e monetário internacional decorrentes do enfraquecimento do poder hegemônico, o enfraquecimento dos regimes hegemônicos, que já não refletem a distribuição de poder e a possibilidade de uma guerra hegemônica. Juntos, estes mecanismos culminam na mudança da hegemonia e, conseqüentemente, da ordem internacional.

Entretanto, antes de aplicar a teoria ao momento atual, voltar-se-á ao período de transição entre ordens hegemônicas anterior: a passagem da hegemonia britânica para a americana. No próximo capítulo, resgatar-se-á o processo histórico utilizando a perspectiva teórica da TEH.



### **3 ANÁLISE DE UM PERÍODO DE TRANSIÇÃO: DA HEGEMONIA BRITÂNICA À HEGEMONIA AMERICANA**

#### **3.1 Introdução**

O capítulo anterior trouxe uma reflexão sobre a TEH e sobre os elementos que devem ser esperados no período de transição entre ordens hegemônicas. O objetivo deste capítulo é identificar esses elementos no processo histórico de transição entre a hegemonia britânica e a americana entre o final do século XIX e meados do século XX. Trata, este capítulo, do reconhecimento do exemplo histórico da mais recente e anterior transição hegemônica, para servir, em certo grau, como auxílio analítico para o estudo do processo das relações internacionais no século XXI, enfocando, nesta dissertação, os papéis dos EUA e da China na arquitetura monetária e financeira internacional. Buscar-se-á identificar como os elementos do período de transição entre ordens hegemônicas impactaram o sistema financeiro e monetário internacional nesse prévio momento de transição. Entretanto, primeiramente, busca-se estabelecer o contexto da hegemonia britânica e seu declínio.

O declínio da hegemonia britânica teve como gatilho a redistribuição de poder causada pelo desenvolvimento econômico internacional que floresceu sob seu ordenamento da economia internacional. Esse declínio é marcado pela ascensão de novas potências e por duas guerras mundiais. Todavia, apesar de a Primeira Guerra Mundial já ter apontado para o fim da hegemonia britânica não houve sua automática substituição por uma nova hegemonia e por um novo ordenamento do sistema internacional, o que culminou em vinte anos de interregno entre uma ordem hegemônica e outra e uma nova guerra mundial. Esse período de vinte anos foi marcado pela tentativa britânica de continuar exercendo a função de liderança hegemônica no sistema, quando já não possuía mais as capacidades suficientes. O desfecho da Segunda Guerra Mundial confirmou o fim da hegemonia britânica. Esse processo revela que a transição entre ordens hegemônicas não é um evento instantâneo.

A hegemonia americana e seu consequente ordenamento das relações internacionais tiveram início apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial. Uma vez estabelecidos nesta posição, os EUA passaram a promover o ordenamento das relações internacionais, principalmente, através de organizações e instituições internacionais multilaterais. A chegada dos EUA à hegemonia fora vista como a primeira vez que um país alcançou o papel de poder hegemônico intencionalmente, cujo preço da vitória foi o fardo de manter a segurança em todas as regiões do globo e ajudar a Europa a se

reconstruir (ARON, 1974, p.xxiii). Bem entendido, trata-se de segurança conveniente e a serviço do poder global dos EUA. É importante entender o papel das organizações e instituições internacionais criadas pela hegemonia americana para a manutenção da sua ordem internacional, principalmente na economia. Como o objetivo dessa pesquisa é entender os efeitos da transição entre ordens hegemônicas no regime financeiro e monetário internacional, o processo de criação e funcionamento das organizações que compõem essa estrutura de governança será examinado à luz da consolidação da ordem hegemônica americana.

Identificando os elementos esperados para o período de transição entre ordens hegemônicas no momento de transição entre a ordem hegemônica britânica e a americana buscar-se-á, nos próximos capítulos, estabelecer paralelos com o momento atual no intuito de poder determinar a possibilidade de ocorrência de um momento de transição entre a ordem hegemônica americana e uma possível ordem hegemônica chinesa. O capítulo também faz um apanhado sobre as discussões relacionadas ao declínio da hegemonia americana nos anos 1970 e os diferenciais do momento atual.

### **3.2 A hegemonia britânica**

A hegemonia britânica teve início com o fim das guerras napoleônicas no continente europeu. A derrota de Napoleão inaugurou o período no qual o ordenamento das relações internacionais, principalmente econômicas, foi supervisionado pela Grã-Bretanha (GILPIN, 1981, p.134). O envolvimento da Grã-Bretanha nas Guerras Napoleônicas, contudo, só aconteceu quando a guerra estava em seu estágio decisivo. Apesar de a hegemonia inglesa estar fundamentada, principalmente, em sua superioridade econômica, advinda da revolução industrial, no contexto internacional as capacidades militares e sua produtividade da indústria militar foram também elementos definidores do status de grande potência (KENNEDY, 1987). Esse aspecto militar estava entrelaçado com o interesse comercial, como ficou demonstrado pela guerra do ópio da Inglaterra contra a China. A principal forma de exercício da hegemonia britânica foi a manutenção do controle de fontes de matérias-primas importantes, através da continuidade do seu império colonial (KEOHANE, 1984, p.36). Para tanto, o poder militar britânico não era exacerbado, mas o suficiente para manter suas colônias ultramarinas e intimidar possíveis potências revisionistas. O comércio internacional foi a principal forma utilizada pela Grã-Bretanha para acumular recursos com o objetivo de manter sua primazia (GILPIN, 1981, p.173).

A hegemonia britânica alterou profundamente as relações econômicas internacionais (GILPIN, 1981, p.135). O período de domínio britânico foi marcado pela promoção do livre comércio e da manutenção da estabilidade financeira no sistema econômico internacional. O objetivo da política externa britânica no período foi promover a abertura do mercado de bens, o livre fluxo de capitais e um sistema monetário unificado (GILPIN, 1981, p.138). A promoção do livre comércio foi reforçada em 1846 com o fim das Leis do Milho (*Corn Laws*), tornando a Grã-Bretanha o principal patrocinador do comércio internacional com o objetivo de expandir a exportação de suas manufaturas (KINDLEBERGER, 1986, p.234; LAKE, 2010, p.140). É importante salientar que a promoção do livre comércio internacional nesse momento foi essencial para a continuidade da expansão do poder econômico britânico, visto que era preciso encontrar novos mercados para os produtos industrializados, novidade resultante da Revolução Industrial. Os mercados foram abertos nos locais onde o poder hegemônico conseguiu exercer sua influência (KRASNER, 2010, p.36). O período da hegemonia britânica inaugurou o aprofundamento das relações de interdependência entre os países (GILPIN, 1981, p.135). Foi um período de integração da economia global (KENNEDY, 1987).

Como poder hegemônico, a Grã-Bretanha teve como responsabilidade a manutenção da estabilidade do sistema econômico mundial. Durante o século XIX, foi responsável por prover empréstimos contra cíclicos com o intuito de estabilizar a economia internacional cumprindo a função de *lender of last resort* (KINDLEBERGER, 1986, p.292). A Grã-Bretanha foi o coração do sistema monetário do século XIX (KRASNER, 2010, p.35). O país fora responsável por taxas de câmbio estáveis através da manutenção do padrão-ouro (KINDLEBERGER, 1986, p.293), padrão em que o valor das moedas era determinado em relação às reservas nacionais de ouro. A libra era utilizada como moeda internacional e vista como “tão boa quanto ouro<sup>5</sup>” (HELLEINER, 2011, p.218). O mercado financeiro britânico foi, nesse período, o centro das finanças internacionais. A City de Londres foi o centro dos fluxos internacionais de capital.

Em termos políticos o sistema do Balanço de Poder foi o elemento que manteve o equilíbrio na Europa evitando novos conflitos entre as grandes potências. O principal objetivo desse sistema foi evitar a emergência de um poder hegemônico no continente europeu que buscasse dominar territorialmente os demais países, suscitando novos conflitos armados (ARON, 1974, p.2). Esse sistema manteve a Grã-Bretanha livre de

---

<sup>5</sup> Da expressão em inglês “as good as gold”. Se refere à confiança na moeda britânica.

alianças militares custosas permitindo a continuidade de sua proeminência econômica no sistema internacional. O Balanço de Poder europeu, como sistema de diplomacia, teve fim somente após as duas Guerras Mundiais (ARON, 1974, p.1).

Em comparação com a posterior hegemonia americana, a Grã-Bretanha não foi tão bem-sucedida na imposição de suas regras no sistema internacional (KEOHANE, 1984, p.36), uma vez que não houve a construção de um aparato institucional internacional que respaldasse as regras e normas determinadas pela ordem hegemônica britânica (LAKE, 2010, p.147). A partir da centralidade do sistema do padrão-ouro, a coordenação macroeconômica era promovida de forma quase automática com o Banco da Inglaterra, desenvolvendo técnicas para o gerenciamento do capital e dos mercados de capital e comunicando essa política monetária para o resto do mundo (KINDLEBERGER, 1986, p.294).

O principal objetivo da Grã-Bretanha ao promover um mercado internacional aberto, através dos princípios de liberalismo econômico e livre comércio, seguindo as teses de Adam Smith, foi beneficiar a indústria nacional britânica e não a busca consciente pelo bem internacional (KINDLEBERGER, 1986, p.291). A Grã-Bretanha foi a “oficina do mundo” durante seu período de hegemonia (ARRIGHI, 2008, p.252), esse título posteriormente passou para os EUA e hoje se aplica à China. Assim, a hegemonia britânica não é resultado da busca pelo bem comum, mas da busca por poder e pela concretização e avanço dos seus interesses nacionais no sistema internacional. Para tanto, o poder militar britânico foi utilizado para garantir uma maior abertura da estrutura econômica internacional (KRASNER, 2010, p.35). A estabilidade e o ordenamento do sistema internacional, supervisionados pela Grã-Bretanha por sua posição hegemônica, favoreceram a expansão e continuidade da supremacia britânica no sistema.

Os anos 1870 marcam o início do declínio relativo da hegemonia britânica (LAKE, 2010, p.140). De acordo com a TEH, a estabilidade promovida por um poder hegemônico beneficia outros atores do sistema que se desenvolvem economicamente durante a vigência de um ciclo de hegemonia. Dessa forma, a estabilidade e o livre mercado promovidos pela Grã-Bretanha permitiram que países como os EUA e a Alemanha se desenvolvessem chegando a superá-la (LAKE, 2010, p.141). Após a Guerra de Secessão, a economia americana passou por rápido crescimento econômico e fortalecimento de sua indústria. O período também coincidiu com a ascensão do poder alemão (PECEQUILO, 2011, p.81). A Alemanha tornou-se um dos principais países exportadores do sistema internacional (KENNEDY, 1987). A emergência de novas

potências no sistema internacional como resultado da redistribuição de poder, como visto no capítulo anterior, é uma das características importantes do período de transição entre ordens hegemônicas. Alemanha e Estados Unidos despontaram como as duas grandes potências capazes de questionar a ordem britânica do sistema internacional (KENNEDY, 1987).

Contudo, até a Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha continuou exercendo as funções de ordenamento e liderança do sistema econômico internacional. A tentativa britânica de conter a expansão alemã por meios militares na Primeira Guerra Mundial “arruinou a capacidade do país de se manter como centro do capitalismo mundial” (ARRIGHI, 2008, p.255). Até então, a Grã-Bretanha possuía a maior renda *per capita*, a maior participação no comércio internacional e nos investimentos internacionais (KRASNER, 2010, p.33). Já no período entreguerras, a Grã-Bretanha mostrou sinais de incapacidade de continuar exercendo o papel de poder hegemônico estabilizador da ordem econômica internacional (KINDLEBERGER, 1986, p.11). Desta forma, a contradição entre a distribuição de poder e o ordenamento do sistema internacional tornaram-se evidentes. O declínio da hegemonia britânica passou a ser visto como irreversível na conjuntura depressiva do ano de 1931 (KINDLEBERGER, 1986, p.295). Todavia, vale reiterar, o declínio de uma potência hegemônica é um processo longo e gradual. De 1870 a 1970 a Grã-Bretanha enfrentou o processo de declínio relativo do seu poder econômico, militar e político (KENNEDY, 1987). Ou seja, a nova ordem hegemônica teve início antes mesmo da consumação do processo de declínio do poder hegemônico anterior.

### **3.3 A emergência de um potencial poder hegemônico: a ascensão americana**

O fim da Guerra de Secessão, em 1865, marcou o início do desenvolvimento econômico que levou os EUA à posição de poder hegemônico no sistema internacional (PECEQUILO, 2011, p.61). A estabilidade econômica promovida pela hegemonia britânica, internacionalmente, permitiu o florescimento e rápido crescimento da indústria americana. Nesse período, os EUA encontravam-se entre os países mais protecionistas em relação ao comércio internacional, juntamente com a Alemanha, que também passava por um período de crescimento econômico e ascensão ao posto de grande potência (MASTANDUNO, 2015, p.196). Entre os anos 1870 e 1880, os EUA passaram por grave recessão, porém superaram esta crise e deram continuidade ao rápido crescimento econômico reforçando suas bases de poder (PECEQUILO, 2011, p.63). Durante este período, a Grã-Bretanha não se opôs ao rápido desenvolvimento americano praticando

uma política de apaziguamento em relação à potência emergente, permitindo o surgimento de um relacionamento especial e não conflitivo entre os dois países com a posterior transição para uma ordem hegemônica americana (GILPIN, 1981, p.194).

O crescimento econômico dos EUA nesse período foi sem precedentes e antes da virada para o século XX, os EUA flertavam com a necessidade de expansão internacional, uma vez que seu mercado doméstico já não era capaz de absorver toda a produção agrícola e industrial do país (PECEQUILO, 2011, p.78). O crescente impacto americano no mercado internacional tornou necessário o maior engajamento nas questões internacionais. O sistema financeiro e os fluxos monetários também sofreram grande impacto como consequência do crescimento americano (KENNEDY, 1987). A expansão passou a ser vista como um meio e como um fim, de forma que a continuidade do crescimento econômico do país dependia desta e ao mesmo tempo havia se tornado vital para a continuidade do sucesso americano (PECEQUILO, 2011, p.79). Os EUA tornaram-se o principal país produtor de produtos manufaturados e a revolução nos meios de transporte permitiu que os produtos agrícolas americanos fossem exportados por todo o mundo (KENNEDY, 1987). No início do século XX os EUA já haviam ultrapassado as potências europeias em termos de industrialização (ANDERSON, 2015; PECEQUILO, 2011, p.61).

Todavia, os americanos se mantiveram afastados das questões de liderança do sistema internacional. Essa postura isolacionista pode ser entendida como um dos motivos para a demora do país em assumir o papel de poder hegemônico no sistema internacional após a Segunda Guerra Mundial. Os EUA optaram por não exercer o poder político correspondente aos recursos de poder que possuíam e se mantiveram à margem do sistema internacional (PECEQUILO, 2011, p.62). O isolacionismo americano foi resultado de um posicionamento peculiar sobre a inserção do país no sistema internacional desde a sua formação no período colonial, como opção por se manter distante das disputas de poder europeias (ARON, 1974, p.xxix). O caráter desse isolacionismo não significava a abstenção americana das questões internacionais, mas a manutenção da sua liberdade para atuar de acordo com os seus interesses (PECEQUILO, 2011, p.54). A sua situação geográfica com a proteção marítima tanto no Oeste quanto no Leste, sua distância física de outras potências, seus imensos recursos naturais e seu largo mercado interno em contínua ascensão, colocaram os EUA à vontade no exercício de razoável isolacionismo até determinado momento.

No início do século XX, o presidente americano, Theodore Roosevelt, reconheceu a importância internacional dos EUA como ator econômico capaz de promover estabilidade e ordenamento do sistema internacional por ser uma grande potência (PECEQUILO, 2011, p.88-90). O engajamento americano na liderança do sistema foi motivado pela necessidade de expansão das fronteiras econômicas do país, e não pela vontade de interferência nos assuntos internacionais (PECEQUILO, 2011, p.65). A internacionalização da economia americana foi uma forma de avançar seus objetivos sem recorrer à guerra (PECEQUILO, 2011, p.87). Esse elemento reflete o entendimento da TEH de que a hegemonia resulta principalmente da expansão das capacidades de poder de um estado e não da sua vontade em governar o sistema internacional. A busca pelo poder econômico e os demais interesses de um país alteram seu posicionamento e sua atuação no sistema internacional. A decisão pela liderança do sistema ocorre apenas quando a ordem vigente não é mais capaz de promover estabilidade afetando negativamente o poder hegemônico em ascensão. Nesse sentido, o desenvolvimento militar americano teve como objetivo mostrar sua capacidade real de poder, maximizar seus interesses e se defender (PECEQUILO, 2011, p.81).

### 3.3.1 Primeira Guerra Mundial

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) marcou o fim da hegemonia britânica e o início da mudança do entendimento dos EUA sobre o seu papel e comprometimento no sistema internacional como uma grande potência. Em 1917, os Estados Unidos, sob a liderança do presidente Woodrow Wilson, entraram na guerra. A intervenção americana na Primeira Guerra Mundial aconteceu tardiamente e teve como objetivo restaurar o equilíbrio do Velho Mundo, a Europa (ARON, 1974, p.xxxiv). Uma possível vitória alemã traria importantes alterações no sistema internacional, principalmente no equilíbrio de poder, fazendo com que a intervenção americana na guerra fosse entendida como necessária pelo país (PECEQUILO, 2011, p.93). A justificativa retórica para a intervenção na Primeira Guerra foi a necessidade de criar um ambiente internacional propício para a expansão de democracias liberais (KISSINGER, 2014, p.258). Todavia, a participação americana na Guerra foi resultado da pressão para que o país economicamente mais poderoso no sistema internacional não se abstinhasse de um evento decisivo como a Primeira Guerra. Segundo Perry Anderson, os EUA não possuíam interesse nacional determinável que justificasse a entrada do país na guerra, sendo resultado, então, da sobrepujança de poder do país (ANDERSON, 2015).

O período da Guerra foi marcado pelo início do fim do padrão-ouro, visto que diversos países abandonaram esse regime cambial por um sistema em que os preços das moedas flutuavam em relação aos preços de outras moedas (HELLEINER, 2011, p.218). O período da Guerra mostrou-se bastante lucrativo para a economia americana que foi impulsionada pelo crescimento da produção industrial para alimentar o conflito europeu, aumentando o volume de comércio com a Europa e pelo crescimento dos empréstimos feitos aos países beligerantes (TOTA, 2009). Até a Primeira Guerra Mundial, os EUA eram considerados importadores de capital (ARON, 1974, p.167). A partir desse momento, os EUA começaram a ocupar posição central como fornecedores de crédito no cenário internacional.

A maior participação na economia internacional e a preocupação com os rumos da Europa levaram a um maior engajamento dos EUA nas questões internacionais e na sua governança. Ainda durante a Guerra, Woodrow Wilson fez um discurso em que conclamou o fim da mesma, para que fosse estabelecida uma paz sem vencedores, a liberdade dos mares, a limitação das armas e a Liga das Nações (TOTA, 2009). Os catorze pontos de Wilson podem ser entendidos como o primeiro planejamento da ordem americana no sistema internacional, cujos principais elementos incluíram a democracia, a autodeterminação e a segurança coletiva (PECEQUILO, 2011, p.98-99). Os americanos buscavam a construção de um novo sistema internacional sem os vícios ou perigos que marcaram o sistema europeu (PECEQUILO, 2011, p.99).

A Liga das Nações foi a primeira tentativa americana de ordenar esse sistema, transferindo para o sistema internacional elementos da boa governança doméstica do país, como a primazia do direito e o princípio da liberdade (PECEQUILO, 2011, p.100). A Liga também buscou ser um instrumento de segurança coletiva. Após o fim da Guerra, não houve, contudo, apoio doméstico para a participação dos EUA na Liga. Dessa forma, a organização nasceu sem a presença de seu país idealizador e sem a presença de uma grande potência com a capacidade de assegurar a cooperação arcando com os custos de promoção desta. O principal motivo para a não ratificação do acordo da Liga das Nações foi o temor de que o envolvimento nas questões internacionais atrapalhasse o alcance dos interesses domésticos americanos (PECEQUILO, 2011, p.102). Os EUA ainda não tinham aceitado sua posição e as responsabilidades de poder predominante do sistema internacional, responsável pelo ordenamento e pela estabilidade desse sistema, que serviria também aos interesses americanos.



Após o fim da guerra, nos anos 1920, os EUA voltaram para sua postura isolacionista em relação às questões do sistema internacional e abdicaram de qualquer responsabilidade na manutenção da ordem no sistema internacional (PECEQUILO, 2011, p.96). Ao mesmo tempo, a Grã-Bretanha, que já não possuía as capacidades de poder necessárias para assegurar o ordenamento das relações internacionais, esforçou-se para manter a ordem no sistema internacional. No sistema financeiro e monetário internacional o período entreguerras foi marcado pela ausência de um agente promotor de estabilidade. Ao mesmo tempo, a Alemanha, cada vez mais insatisfeita com o ordenamento internacional e com as reparações de guerra impostas a ela, retomou, a partir do governo de Adolf Hitler, em 1933, seu projeto de expansão econômica e geográfica, fortalecendo seu caráter revisionista do sistema (PECEQUILO, 2011, p.95). Juntamente com a recusa americana de assumir o papel de poder hegemônico, o vácuo de poder criado permitiu o surgimento de disputas por influência e o fortalecimento de potências revisionistas (PECEQUILO, 2011, p.102).

### **3.4 O período entreguerras e o vácuo de poder**

Como visto, a Primeira Guerra Mundial esgotou as capacidades de poder britânicas impossibilitando a manutenção do seu papel como estabilizadora e líder da ordem internacional. De acordo com o relato histórico de Charles P. Kindleberger, a Grã-Bretanha não tinha mais a habilidade de exercer tal função, enquanto os Estados Unidos não estavam dispostos a arcar com os custos de tal responsabilidade (1973, p. 289). A postura política americana do período não condiz com a expectativa de comportamento de um poder hegemônico em ascensão (KRASNER, 2010, p.39), confirmando a necessidade de tomada de decisão de um país por assumir o papel de hegemonia. Assim, apesar da sua superioridade em termos de poder econômico, os Estados Unidos abstiveram-se de assumir a liderança do sistema econômico internacional ao mesmo tempo que a Grã-Bretanha buscava a manutenção da sua hegemonia, mas não possuía mais as capacidades de poder necessárias para promover a estabilidade desse sistema (KRASNER, 2010, p.37; KINDLEBERGER, 1986, p.302). Os EUA resistiram à tomada de responsabilidade em questões da economia mundial, recusando-se a reconhecer a mudança do seu papel para credor internacional, como resultado da guerra, e não mais importador de capitais (ARON, 1974, p.xxxvi).

A necessidade de um elemento promotor de equilíbrio nas relações econômicas internacionais é intrínseca do sistema consequente do estado de anarquia do sistema internacional e do ambiente de incerteza resultante. A decisão de ocupar o posto de

hegemonia é tampouco automática. De acordo com Robert Gilpin, os estados buscam alterar o sistema internacional de forma proposital, através da expansão econômica, territorial ou política (1981, p.11). Todavia, o processo histórico aponta para a expansão econômica, territorial e política como meio de alcançar poder e a alteração do sistema internacional como resultado da acumulação de poder que permite ao estado em posição de proeminência ditar as regras do jogo de acordo com os seus interesses. O acúmulo de poder em si mesmo não é suficiente para incentivar a expansão da atuação de um ator no sistema internacional (KEOHANE, 1984, p.35). É preciso que o poder hegemônico tome a decisão ativa de exercer o papel de liderança e estabilizador no sistema internacional.

Houve um intervalo de vinte anos entre o fim da hegemonia britânica e o início da ordem americana (GILPIN, 1981, p.198). O período entreguerras foi marcado justamente pela ausência da decisão do novo poder hegemônico em assumir seu posto como ordenador do sistema e também por recorrentes crises oriundas da ausência de um elemento promotor de ordem e estabilidade na governança internacional. Essas características evidenciam elementos esperados em períodos de transição entre ordens hegemônicas, como o aumento dos custos da manutenção desta ordem e as tentativas ineficazes do poder hegemônico em mantê-la. Ainda é possível identificar a contradição entre a distribuição de poder e a estrutura de governança internacional responsável pelo ordenamento do sistema.

#### 3.4.1 A instabilidade do sistema econômico internacional

A principal crise econômica do período entreguerras resultante da instabilidade do sistema econômico internacional foi a Crise de 1929. Para Kindleberger, a ausência de um líder no sistema internacional que assumisse a responsabilidade pela liderança do sistema econômico foi o motivo principal para o tamanho e a durabilidade dessa crise (KINDLEBERGER, 1986, p.289). Argumenta-se que a crise tenha sido resultado da irresponsabilidade americana em relação ao sistema econômico como um todo e o foco apenas nos seus interesses nacionais. Os sinais da ausência de um poder hegemônico ordenador tiveram impactos em diferentes faces da economia internacional: nas finanças, no comércio, no câmbio e nos investimentos.

O período entreguerras foi marcado pela expansão do consumo e a mínima intervenção do estado na economia americana (TOTA, 2009). No cenário internacional, o fim da guerra trouxe um período de rápido crescimento à economia mundial como resultado da reconstrução dos países após o conflito mundial. Em 1925, a economia mundial já havia se recuperado dos impactos da Primeira Guerra. O rápido aumento da

produção nesse período levou a grandes quedas nos preços de bens (KINDLEBERGER, 1986, p.15). Apesar da recuperação da produção, esse período foi marcado também pelo gradual retorno de políticas comerciais protecionistas, o que prejudicou o pleno funcionamento do livre mercado internacional de bens. A própria Grã-Bretanha, promotora do liberalismo econômico adotou medidas protecionistas face ao declínio do seu poderio (LAKE, 2010, p.143). As tarifas Smoot-Hawley, exemplo extremista de tarifas comerciais protecionistas, adotadas pelos EUA, exerceram pressão deflacionária no mercado internacional, revelando a falha e a ausência de liderança na economia internacional (KINDLEBERGER, 1986, p.125). No contexto da Grande Depressão em reação ao exagero e ao absurdo das tarifas Smoot-Hawley, diversos países também trataram de se proteger, fechando seus mercados, com o conseqüente agravamento do afundamento econômico mundial. O mercado agrícola internacional sofreu com a ausência de liderança capaz de assumir os custos e sacrifícios necessários para estabelecer um sistema de preços que não recompensasse *free-riders* (KINDLEBERGER, 1986, p.72). O resultado foi a queda geral dos preços agrícolas no sistema internacional, que agravou a recessão em diversos continentes. O excesso de produtos nos mercados domésticos e a sua venda no mercado internacional resultou em deflação a nível mundial (KINDLEBERGER, 1986, p.93).

O livre comércio estava ameaçado pela ausência de liderança no sistema internacional. A Grã-Bretanha, juntamente com a Holanda, tentou manter os mercados abertos por meio de uma conferência internacional cujo objetivo seria a coordenação das políticas comerciais e tarifárias, mas não foi bem-sucedida, pois a iniciativa não contou com a participação dos EUA e o prestígio da Grã-Bretanha já não era o mesmo como poder hegemônico (KINDLEBERGER, 1986, p.127). Esse evento pode ser considerado um indício da crise dos regimes promovidos pela ordem hegemônica britânica como resultado do declínio do poder relativo do hegemona. No quadro da Depressão Global e do protecionismo em marcha, a Holanda, que dependia muito do comércio internacional, terminou também forçada a criar suas próprias tarifas protecionistas.

O Tratado de Versalhes (1919), que colocou fim à guerra, não foi suficiente para apaziguar os ressentimentos alemães. O país encontrava-se insatisfeito com as reparações de guerra impostas que dificultavam a recuperação de sua economia por insuficiência de capital (KINDLEBERGER, 1986, p.17). O Plano Dawes (1924), que ofereceu empréstimo à Alemanha por parte dos EUA, reforçou uma nova era em que Nova York passou a ser o centro fornecedor de crédito internacional, tendo a Alemanha como seu primeiro

cliente, e beneficiando posteriormente outros países da América Latina e do mundo (KINDLEBERGER, 1986, p21-22). Essa atuação americana no mercado de crédito aponta para sua tomada da posição de *lender of last resort*, função geralmente ocupada pelo poder hegemônico. Inicialmente, os EUA começaram a atuar no mercado de empréstimos internacionais na ampliação de crédito, substituindo a Grã-Bretanha, apesar da falta de experiência e sem princípios orientadores (KINDLEBERGER, 1986, p.15). A City de Londres buscava restaurar sua posição de proeminência e obteve algum sucesso, mas enfrentou acirrada competição com Wall Street em Nova York (KINDLEBERGER, 1986, p.28). Entre 1914 e 1919 o centro das finanças internacional migrou da City de Londres para Wall Street, ao mesmo tempo que os EUA se tornaram a maior nação credora no sistema (KENNEDY, 1987).

A guerra também teve impacto sobre o mercado de câmbio internacional e o preço das moedas. A paridade da libra britânica em relação ao ouro havia sido rompida e a Grã-Bretanha buscava a volta do padrão-ouro, sob pressão de outros países, como os EUA (KINDLEBERGER, 1986, p.31). Os EUA concederam empréstimos à Grã-Bretanha com o intuito de ajudar na retomada da paridade da libra em relação ao ouro, assim, em 1924 foram emprestados US\$ 6,4 bilhões e em 1929 US\$ 3,3 bilhões (KINDLEBERGER, 1986, p.41). A estabilidade monetária internacional dos anos 1920 estava fragilmente sustentada na tentativa britânica de manter sua hegemonia (KENNEDY, 1987). Com o passar dos anos, tornou-se mais evidente a precariedade do sistema monetário em vigor no período posterior à Primeira Guerra Mundial. A Crise de 1929 é um dos principais indícios da precariedade de um sistema econômico internacional sem a presença de um país em posição de primazia disposto e apto a promover ordem e estabilidade.

Na ausência de um poder hegemônico que arcasse com os custos da manutenção da ordem, a Liga das Nações, criada com o fim da guerra, buscou exercer o papel ordenador do sistema internacional mesmo enfraquecida pela ausência americana. Em 1920, a Liga convocou uma conferência internacional para discutir temas financeiros, incluindo a possibilidade de criação de um banco internacional para fornecer empréstimos (KINDLEBERGER, 1986, p.47). Houve necessidade de discussão da paridade do ouro, uma vez que havia incongruência entre o preço deste, acrescido pelo aumento de custos da mineração e a paridade estabelecida em relação à libra e as demais moedas. Essas negociações não foram bem-sucedidas (KINDLEBERGER, 1986, p.47). A Liga também tentou negociar uma trégua tarifária em meio ao aumento de tarifas protecionistas no comércio internacional, mas não foi bem-sucedida pela falta de comprometimento dos

EUA e da Grã-Bretanha em coibir políticas protecionistas domesticamente (KINDLEBERGER, 1986, p.64-65). Apesar da intencionalidade de exercer o papel de liderança e ordenamento do sistema internacional, a Liga das Nações não possuía os elementos de poder e prestígio necessários para o sucesso das suas ações, principalmente a ausência de um poder hegemônico que arcasse com os custos da cooperação para a ordenação do sistema ou que desse respaldo ao mandato da Liga.

#### 3.4.2 A Crise de 1929

A Crise de 1929 não foi a causa da Grande Depressão que afetou a economia mundial, mas exacerbou seus efeitos e revelou os problemas causados pela ausência de liderança no sistema internacional (LAKE, 2010, p.141-142). Os ganhos feitos na bolsa de Nova York nos anos que precederam a crise eram espetaculares e atraíam cada vez mais um maior volume de capital para ser investido. O mercado era visto como uma “orgia de especulação” desconectada da realidade (KINDLEBERGER, 1986, p.96). Aos poucos, Nova York caminhava para a posição de principal centro financeiro internacional, lugar antes ocupado pela City de Londres. Em 1928, houve queda nos empréstimos internacionais feitos pelo mercado de Nova York e que foram redirecionados para compras de ações, levando ao aumento da oferta de capital para a especulação mobiliária, o que por sua vez resultou em redução da quantidade de capital disponível para investimento na produção, distribuição e consumo de bens, tanto nos EUA quanto no exterior (KINDLEBERGER, 1986, p.54-60). O descontrole sobre o fluxo de capitais na bolsa de Nova York levou o Federal Reserve a aumentar as taxas de juros para diminuir a procura por crédito. Todavia tal decisão aumentou a pressão sobre a Grã-Bretanha, que era responsável por suprir a oferta de crédito no mercado internacional ao custo da redução significativa de suas reservas monetárias e do aumento da dificuldade de manter a paridade do ouro (KINDLEBERGER, 1986, p.97-101).

O evento que marcou o início da crise de 1929 e o início de um período de depressão na economia americana foi a venda repentina de diversas ações, que levou à quebra da bolsa de Nova York (TOTA, 2009). Após o ápice do preço das ações ter sido alcançado em setembro de 1929, os preços começaram a cair em outubro, levando ao pânico em 24 de outubro de 1929, a quinta-feira negra, e novo pânico em 29 de outubro, a terça-feira negra (KINDLEBERGER, 1986, p.104-105). Para Charles Kindleberger, a crise de 1929 pode ser entendida como um paralelo da crise de 1848: ambas representam a falha dos sistemas econômicos vigentes no ambiente internacional e marcam a transição para um novo estágio, quando são construídas novas instituições (KINDLEBERGER,

1986, p.3). Kindleberger associa essas duas graves crises no sistema financeiro internacional ao período de transição entre ordens hegemônicas, evidenciando a crise das instituições vigentes e a necessidade de novas instituições.

No resto do mundo, a instabilidade do sistema econômico internacional já apontava para um período de recessão. No verão de 1929, havia sinais de depressão nas economias europeias que não cresciam, com exceção da França (KINDLEBERGER, 1986, p.103). A crise de 1929 reduziu drasticamente os empréstimos americanos no sistema internacional, o que desencadeou reações aparentemente incontroláveis que agravaram a situação econômica em todo o globo (KENNEDY 1987). O contágio da crise para o exterior foi rápido. Houve grande queda da produção industrial e do preço das commodities, a busca por liquidez reduziu a disponibilidade de crédito para o setor produtivo, comunicando a deflação (KINDLEBERGER, 1986, p.116).

Um dos elementos identificados para o agravamento da crise foi a ausência de um poder hegemônico que promovesse o reequilíbrio das forças geradoras da crise. Faltava o *lender of last resort*, figura importante para a manutenção do equilíbrio no sistema financeiro internacional através de empréstimos contra cíclicos. Os EUA foram acusados de terem falhado como a nação credora (KINDLEBERGER, 1986, p.124). A recusa americana em assumir o papel de liderança e ordenamento do sistema internacional, como consequência do seu acúmulo de capacidades de poder, é apontada como elemento agravante da crise e de seu impacto no sistema internacional. O seguinte trecho do livro *The World in Depression*, de Charles P. Kindleberger, demonstra esse fato:

Em um mundo estabilizado, a recessão em uma parte do mundo é balanceada pela expansão de empréstimos aos países em recessão. Isso financia o déficit do Balanço de Pagamentos de outros países e permite a manutenção do investimento. Nos anos anteriores a 1914, esse papel era exercido pela Grã-Bretanha que não pôde fazer o mesmo depois de 1929. Os Estados Unidos cortaram seus gastos nos produtos do resto do mundo. Nem os EUA nem a França se mostraram capazes ou disponíveis a manter o sistema com empréstimos<sup>6</sup>. (KINDLEBERGER, 1986, p.119)

A crise e a conseqüente depressão em nível internacional agravaram o desequilíbrio gerado pela falta de ordem na economia internacional. Os Estados Unidos

---

<sup>6</sup> Tradução nossa. "In a stabilized world, a recession in one part of the world economy is balanced by expanded lending by the depressed country. This finances balance-of-payments deficits of other countries and enables investment to be maintained. Britain operated such a mechanism in the years before 1914; it was unable to do so after 1929. The United States cut its spending on the products of the rest of the world. But neither it nor France proved able or willing to maintain the system with loans" (KINDLEBERGER, 1986, p.119).

perceberam que a economia americana “não estava isolada das ondas de choque no sistema mundial do capital” (ANDERSON, 2015). Em 21 de setembro de 1931, a Grã-Bretanha abandonou um dos principais elementos do liberalismo do século XIX: o padrão-ouro sustentado pela City de Londres (KINDLEBERGER, 1986, p.156). A Grã-Bretanha não tinha mais condições de formular sua política monetária de forma a atender seus interesses domésticos e assegurar a estabilidade do sistema monetário internacional (KINDLEBERGER, 1986, p.177). Seguidamente, vinte e cinco outros países abandonaram o padrão-ouro, inclusive os EUA e a Alemanha (KINDLEBERGER, 1986, p.159). O abandono do padrão-ouro pela Grã-Bretanha foi vantajoso para sua economia doméstica, pois permitiu o reequilíbrio de suas contas, mas agravou o desequilíbrio na economia mundial (KINDLEBERGER, 1986, p.210). Os investimentos no âmbito internacional estavam próximos de zero em 1932 (KINDLEBERGER, 1986, p.192).

O *New Deal*, formulado pelo presidente Franklin D. Roosevelt ao contrariar a ideia de mínima intervenção do estado na economia e assumir a responsabilidade de promoção do bem-estar na sociedade pelo aparato estatal foi o plano que resgatou a economia americana da depressão (TOTA, 2009; PECEQUILO, 2011, p.109). Roosevelt assumiu a presidência americana preocupado com a recuperação da economia nacional e entendia que iniciativas internacionais como a Conferência Econômica Mundial e sua agenda para restauração do padrão-ouro, reduções tarifárias e outras medidas de cooperação internacional seriam prejudiciais para o programa de recuperação doméstica (KINDLEBERGER, 1986, p.198). Apesar da crise, os EUA não se mostraram dispostos a assumir a liderança do sistema internacional a fim de promover a recuperação dos mercados. Os Estados Unidos foram para a Conferência sem disposição para estabelecer compromissos permanentes, recusando-se a participar da criação de um fundo internacional com contribuições de diversos países para fazer empréstimos a bancos centrais proposto pelo governo britânico (KINDLEBERGER, 1986, p.208). A Conferência foi um fracasso e o principal motivo para isso não foi a falta de ideias para a recuperação da economia mundial, mas a ausência de liderança americana (KINDLEBERGER, 1986, p.298). Ainda assim, Perry Anderson (2015) aponta a crise de 1929 como o marco final da “pré-história do império americano”.

Nos anos 1930, o sistema monetário havia colapsado (KRASNER, 2010, p.38). A guerra havia impactado de forma profunda a estrutura da economia internacional impossibilitando a volta à antiga estrutura de paridade de câmbio e levou ao fracasso da retomada da paridade da libra em relação ao ouro (KINDLEBERGER, 1986, p.32). A

combinação da queda nas exportações com a impossibilidade de empréstimos levou à depreciação cambial e perda de reservas pela Grã-Bretanha, mudando o custo de ajuste para outros países e aumentando a pressão sobre o padrão-ouro, principalmente na periferia da economia mundial (KINDLEBERGER, 1986, p.87). O dólar tornava-se uma moeda cada vez mais usado no mercado internacional e passava a competir com a libra pela posição de principal moeda do sistema.

Todos esses elementos apontam para a insustentabilidade da ordem hegemônica britânica e a contradição dessa ordem com a nova distribuição de poder no sistema internacional. O desenho institucional britânico (o padrão cambial do ouro, a estabilização das taxas de câmbio e a restauração da hegemonia financeira de Londres), apesar de atender aos interesses e necessidades do país, não mais atendia às necessidades do sistema financeiro e monetário internacional (KINDLEBERGER, 1986, p. 39). Apesar da tentativa de retomar sua posição como líder do sistema internacional, a Grã-Bretanha já não tinha mais as capacidades de poder necessárias para exercer essa função. Os anos 1920 foram marcados por um fraco desempenho econômico britânico. Nesse período, os EUA haviam superado a Grã-Bretanha em termos de produtividade, mas não em volume de comércio nem como centro financeiro internacional (KEOHANE, 1984, p.34). Os EUA haviam se tornado uma grande potência, mas se recusavam a participar do sistema das grandes potências (KENNEDY, 1987).

Com o fim do padrão-ouro, o dólar começou a ser valorizado no mercado internacional, juntamente com o preço das commodities. Esperava-se que um acordo fosse alcançado para a estabilização do preço da libra e do dólar. Os Europeus não queriam interferir nas questões domésticas americanas, mas havia a expectativa de que um acordo fosse alcançado para que o sucesso americano não fosse resultante do caos na Europa (KINDLEBERGER, 1986, p.221). O Acordo Monetário Tripartite, entre Inglaterra, França e EUA, foi um importante passo na reconstrução de um sistema econômico internacional (KINDLEBERGER, 1986, p.255). Os EUA não estavam dispostos a sacrificar a liberdade de sua política monetária, mas reconheciam sua responsabilidade em prevenir a desvalorização competitiva internacional e os problemas consequentes dessa política (KINDLEBERGER, 1986, p.256). Pelo acordo, os Estados Unidos se comprometiam a disponibilizar ouro em relação ao dólar, mas os britânicos não se comprometeram com a estabilização da libra. O elemento mais importante da declaração tripartite foi a identificação da manutenção do equilíbrio internacional, a fim de evitar o caos, como objetivo da política monetária (KINDLEBERGER, 1986, p.259).



Em 1933, se iniciou o processo de saída da depressão da economia mundial. O Japão passou a ter um acelerado ritmo de crescimento econômico enquanto os EUA começaram a se recuperar a passos mais modestos (KINDLEBERGER, 1986, p.230). O Ato Recíproco de Comércio começou o processo de redução das barreiras tarifárias no comércio internacional (KINDLEBERGER, 1986, p.234-235). Os americanos, contudo, ainda temiam o engajamento excessivo com as questões internacionais e adotaram medidas com o intuito de proteger seu mercado de contaminação por questões externas: o Ato Johnson de 1934, que impedia países que não pagaram seus débitos de guerra a obterem crédito nos EUA; o Ato de Neutralidade, que impedia o envio de armas para estados agressores ou vítimas (KINDLEBERGER, 1986, p.236); o Ato de Reservas de Ouro, de 1934, que buscou estabilizar o preço do dólar em relação ao ouro. Em 1936, uma nova crise afetou os EUA ocasionando a queda do preço das commodities e da produção industrial o que levou muitos investidores a retirarem capital da bolsa de Nova York (KINDLEBERGER, 1986, p.271). Essa crise, que começou nos EUA, afetou os mercados europeus e principalmente as economias dependentes de commodities (KINDLEBERGER, 1986, p.277). A recorrência de crises na economia internacional foi interrompida apenas com a confirmação da hegemonia americana e a reconstrução de um aparato institucional que trouxe ordem e estabilidade ao sistema.

A Alemanha foi bastante prejudicada pela instabilidade do sistema financeiro internacional. O país buscava reconstruir-se após a Primeira Guerra Mundial, ao mesmo tempo em que estava sobrecarregado com as reparações de guerra a serem pagas. A Alemanha necessitava de empréstimos a fim de pagar suas dívidas e investir no desenvolvimento de sua economia, mas nem os EUA e nem a Grã-Bretanha se mostraram disponíveis a concedê-los (KINDLEBERGER, 1986, p.153). Assim, o ensejo revisionista alemão ganhou força levando à Segunda Guerra Mundial. Os alemães investiram no desenvolvimento de suas capacidades militares com o intuito de expandir-se na Europa. Com a desobediência por parte da Alemanha aos acordos impostos após a Primeira Guerra, sanções foram aplicadas, mas não foram efetivas pela falta do respaldo de uma grande potência como os EUA ou a Inglaterra (KINDLEBERGER, 1986, p.240). A postura alemã culminou em uma nova guerra de grandes proporções que assolou o mundo.

### **3.5 Segunda Guerra Mundial**

Um novo conflito eclodiu no cenário internacional em 1939, cujo principal objetivo foi alterar a distribuição de poder no sistema internacional. A Guerra teve início

na Europa, e os americanos se abstiveram de se envolver no conflito enquanto foi possível. Quando a Segunda Guerra Mundial eclodiu, os Estados Unidos estavam preocupados em continuar a “arrumação da casa” depois da grande depressão (TOTA, 2009). A expansão militar alemã na Europa, juntamente com a expansão imperial do Japão no Pacífico e a dificuldade de contenção desses dois poderes revisionistas pelos países engajados no conflito, levantou preocupações nos EUA sobre um possível domínio alemão na Europa, que seria prejudicial para seus negócios (PECEQUILO, 2011, p.110). Na Ásia, a expansão do Japão levantava preocupações quanto à manutenção dos territórios e interesses americanos na região (TOTA, 2009). Nesse período, o isolacionismo americano passou a ser questionado por integrantes do governo (TOTA, 2009). Havia temor de que a Inglaterra não tivesse os meios de conter “a mais bem montada máquina de guerra do mundo” (TOTA, 2009). A crise do sistema devido à ausência de um poder ordenador começava a levantar questionamentos sobre a postura americana e sua responsabilidade como grande potência. Esses questionamentos levaram, posteriormente, à revisão do entendimento americano sobre seu engajamento no mundo.

A demora americana em participar da guerra pode ser entendida também pelos benefícios que a guerra na Europa trouxe à economia do país. O aparato industrial americano fora convertido para alimentar a economia de guerra (TOTA, 2009). Assim, a mobilização para a guerra foi importante para a retirada dos EUA do período de depressão econômica (IKENBERRY, 2011, p.162). Entre 1938 e 1945, o país dobrou o tamanho do seu PIB devido a altas taxas de crescimento (ANDERSON, 2015). Os EUA atuaram durante os primeiros anos do conflito como provedores de suprimentos e crédito para os países beligerantes, apesar do Ato de Neutralidade. Nesse período, o Congresso aprovou a Lei de Empréstimos e Arrendamentos (*Lend-Lease Bill*) que consistia em ajuda financeira através de empréstimos aos ingleses e aos demais aliados, durante o período de guerra, que seriam pagos quando estes pudessem (TOTA, 2009). A Grã-Bretanha acumulou importante déficit comercial em relação aos EUA, acentuado pelo aumento dos preços das exportações americanas, agravando a crise no Balanço de Pagamentos do país (ANDERSON, 2015). Nos anos 1940, os EUA se tornaram um dos maiores importadores de matéria-prima do mundo, preferindo importar do que exaurir suas reservas domésticas (ARON, 1974, p.165).

A decisão americana de se engajar no esforço de guerra é entendida como um marco importante na política externa dos EUA, que sela definitivamente o fim do isolacionismo como princípio orientador da participação do país no sistema internacional

e marca o início do engajamento permanente dos EUA no sistema, em sua liderança e ordenamento (TOTA, 2009). O evento que foi o estopim para a participação americana na Segunda Guerra Mundial foi o ataque à base de Pearl Harbor por forças aéreas japonesas. O ataque foi uma retaliação ao embargo econômico imposto pelos EUA ao Japão, que impediu o acesso do país a matérias-primas e estrangulou sua capacidade de expansão no Pacífico (TOTA, 2009). Ainda assim, houve resistência doméstica quanto ao engajamento do país nessa guerra (ARON, 1874, p.xxxv).

Mesmo durante a guerra, os EUA começaram a delinear os parâmetros de uma ordem internacional liderada pelo país diante das pressões geradas por um sistema internacional em desordem. A Carta do Atlântico foi o primeiro instrumento que sinalizou os princípios que seriam empregados nessa nova ordem liderada pelos EUA e apontava para a continuidade de alguns princípios em relação à hegemonia britânica, principalmente quanto a orientação econômica, apesar da ruptura e transição para um novo ciclo de hegemonia. A Carta do Atlântico declarou o comprometimento dos governos americano e britânico com as ideias de segurança coletiva, autodeterminação dos povos, liberdade de navegação e liberdade de comércio (TOTA, 2009). Outro legado da Carta do Atlântico foi o reconhecimento de que a manutenção dos princípios e valores compartilhados pelos EUA e a Grã-Bretanha dependia do poderio americano (BRZEZINSKI, 2012). Em 1942, Harry D. White deu início à elaboração de um plano mundial que seria discutido em Bretton Woods, junto com as propostas de Keynes (KINDLEBERGER, 1986, p.297). Uma das primeiras medidas da nova ordem hegemônica seria a busca por estabilidade e ordem no sistema financeiro e monetário internacional.

Os EUA demoraram a entender o papel que a nova distribuição de poder e sua posição de proeminência impunham (ARON, 1974, p.xxxvi), essa demora e a consequente ausência de ordem e estabilidade no sistema internacional tiveram resultados catastróficos na economia e na política que culminaram em um novo conflito mundial. A Segunda Guerra trouxe o reconhecimento de que era necessário o engajamento americano na liderança do sistema internacional. A destruição causada pela Segunda Guerra reafirmou a preponderância econômica dos EUA e consolidou a posição de primazia do país no sistema internacional, uma vez que as potências europeias se encontravam destruídas nos aspectos territoriais, populacionais e de capacidade produtiva (MASTANDUNO, 2015, p.197). “Em 1945 (...), os Estados Unidos tinham uma economia três vezes maior que a da Grã-Bretanha, controlavam metade da produção

industrial do mundo e três quartos das suas reservas de ouro” (ANDERSON, 2015). Essa preponderância certamente foi refletida na ordem construída no período pós-guerra.

Concomitantemente, o sucesso da Revolução Russa e a participação vitoriosa da Rússia na guerra ao lado dos aliados apontavam para o surgimento de um modelo de ordem internacional distinto que não contemplaria os interesses americanos, o que aumentava a urgência de sua decisão em liderar o sistema internacional. “A segunda Guerra Mundial fez da potencial hegemonia americana uma realidade” (ARON, 1974, p.xxxvii). Os EUA não iniciaram a guerra, mas ajudaram a pôr fim a ela. Assim, os eventos da Segunda Guerra Mundial evidenciaram o esgotamento dos recursos materiais das potências envolvidas em guerras pela dominação do sistema. A exemplo dos EUA, percebe-se que potências terceiras, geralmente, são beneficiadas pela tentativa de mudança do sistema por uma potência revisionista (Gilpin, 1981, p.52).

### **3.6 A construção da nova ordem hegemônica**

A ordem construída com o fim da guerra teve como objetivo resgatar a estabilidade internacional tanto no aspecto político quanto no econômico. O principal alvo americano foi criar uma ordem segura, na qual os EUA pudessem sobreviver e continuar se desenvolvendo (BRZEZINSKI, 2012; IKENBERRY, 2011, p.168). Era preciso criar um ambiente internacional propício e seguro para o capitalismo, para a democracia e para a liderança dos Estados Unidos (ANDERSON, 2015). A ordem hegemônica americana buscou criar um novo padrão de relações internacionais que impedisse um novo conflito global (PECEQUILO, 2011, p.131). A restauração da economia global foi também um objetivo crucial desse reordenamento do sistema. Porém, nem tudo da ordem hegemônica anterior foi abandonado, por exemplo, os EUA assumiram o papel de garantir a manutenção da economia de livre mercado (GILPIN, 1981, p.139). Em 1947, os EUA já se encontravam em uma posição de liderança condizente com as suas capacidades de poder (PECEQUILO, 2011, p.147). Os anos 1950 foram marcados pela liderança hegemônica deste país e pela concretização dessa nova ordem (KEOHANE, 1984, p.177). Os EUA se tornaram responsáveis pelo consumo e produção de um terço dos bens e serviços do mundo nesse período (TOTA, 2009). Eles viram no acesso aos mercados estrangeiros a oportunidade de sustentar sua hegemonia da mesma forma que a Grã-Bretanha havia feito anteriormente (ANDERSON, 2015). Essa

---

<sup>7</sup> Tradução nossa. “A second European war made the United States’ potential hegemony a reality”. (ARON, 1974, p.xxxvii)

nova ordem pode ser caracterizada como hierárquica, porém baseada em princípios liberais (IKENBERRY, 2002, p.7).

Era necessário que tal ordem fosse entendida como um empreendimento benéfico para todos os países que dela desejassem participar. Três elementos se destacam na construção dessa ordem: os elementos de poder, os mecanismos institucionais que permitiram o exercício desse poder e a fonte ideológica composta pelos princípios e os valores promovidos pelos americanos que permitiram a aproximação e cooperação com outros estados (PECEQUILO, 2011, p.135). O idealismo americano juntamente com seu auto entendimento de excepcionalidade foram fundamentais na criação da nova ordem hegemônica (KISSINGER, 2014). O presidente Roosevelt tinha convicção de que o modelo propagado pelos EUA seria adotado pelos demais países, uma vez que o poder americano houvesse eliminado os potenciais obstáculos à sua expansão (ANDERSON, 2015).

A existência da União Soviética (URSS) dificultou o uso da coerção para cooptação dos demais países, pelo risco de levá-los a uma aproximação com a URSS. Em contrapartida, a retórica de intenções pacíficas na construção da ordem liberal internacional sob a hegemonia americana foi contrastada pela sua atuação intervencionista em países cujos governos estavam mais inclinados à União Soviética do que aos EUA. Recorreu-se ao uso extensivo das forças militares contra governos “não cooperativos” para garantir a liberdade de navegação nos mares (MASTANDUNO, 2015, p.198). Ademais, os outros países do sistema possuíam razões para temerem não apenas a União Soviética, mas até mesmo os EUA, devido a sua superioridade em capacidades militares (ANDERSON, 2015).

Para que a nova ordem fosse viável e estivesse de acordo com os interesses dos Estados Unidos, era preciso que a promoção dessa ordem tivesse o menor custo possível, facilitando a manutenção da sua superioridade e hegemonia. Construiu-se a retórica, sob a liderança dos EUA, de que o grande diferencial da ordem inaugurada era a primazia do Direito e não da força nas relações internacionais. Contudo, é importante ressaltar que a posição de preponderância no sistema internacional permite que um estado crie regras e normas, mas também permite que este não arque com as consequências de sua desobediência a essas regras, de forma que uma das características da liderança americana é o descumprimento das normas e regras internacionais quando entendidas contrárias aos seus interesses e necessidades (MASTANDUNO, 2015, p.194). A visão de primazia do Direito, contudo, não é compatível com a atuação americana durante a Guerra Fria,

período em que o país apoiou golpes de estado em países como o Chile, onde contribuiu para a derrubada do governo de Salvador Allende, a fim de instituir um governo pró-EUA no país (ANDERSON, 2015).

Organizações internacionais foram criadas para facilitar a manutenção da estabilidade no sistema econômico internacional e diminuir a necessidade de intervenções diretas e provisão contínua de auxílio econômico (KEOHANE, 1984, p.142). A Carta da ONU estabeleceu os fundamentos de um sistema de segurança coletiva, em que as principais potências foram convidadas a comprometer seus recursos militares para a manutenção da paz (ZOGBIBE, 1996, p.9). Os EUA eram a síntese da ordem mundial a ser construída (KISSINGER, 2014, p.245), no sentido de que a ordem era a expansão do modelo doméstico americano para o resto do mundo, e o projeto liberal visava atender aos interesses americanos (IKENBERRY, 2011, p.168). O pragmatismo dos Estados Unidos foi o elemento impulsionador da criação dessas organizações e instituições internacionais (IKENBERRY, 2011, p.179).

A existência de negociações em âmbito multilateral garantiu a legitimidade da ordem hegemônica na medida em que acomodaram os interesses das principais potências que poderiam sentir-se prejudicadas por uma imposição de regras norte-americanas. Contudo, a existência de negociações não significa que os interesses do poder hegemônico não predominem no resultado dessas negociações. Apesar do seu comprometimento com o multilateralismo, os Estados Unidos deixam claro que se reservam o direito de atuarem unilateralmente quando necessário (PECEQUILO, 2011, p.330), revelando assim que o comprometimento americano com o multilateralismo é seletivo e busca benefício próprio (ACHARYA, 2014, p.51). A ordem que os americanos buscaram construir no pós-Guerra teve a cooperação como um dos seus principais elementos, mostrando que hegemonia e cooperação podem ser complementares (KEOHANE, 1984, p.179). Assim, através de regimes e organizações internacionais multilaterais, os EUA estabeleceram uma rede através da qual os demais estados foram cooptados para a ordem hegemônica vigente.

A recuperação econômica do continente europeu foi fundamental para o sucesso da nova ordem que estava sendo construída. O maciço investimento americano na Europa através do Plano Marshall visou a recuperação do continente a fim de manter seu mercado acessível para bens e capitais americanos. O plano também serviu como instrumento de contenção da URSS. O Plano Marshall com o investimento de US\$13,3 bilhões que o caracterizou, deixaram clara a hegemonia americana no sistema internacional (TOTA,

2009). Esta generosidade americana estava calcada no entendimento da sua hegemonia e na necessidade de sacrifícios de curto prazo, incluindo a discriminação contra seus produtos, com o intuito de garantir um sistema econômico internacional estável e aberto (KEOHANE, 1984, p.146). Esse sistema foi necessário para a continuidade da expansão do poder econômico americano e sua manutenção. Concomitantemente, os Estados Unidos passavam por um momento de avanço econômico de grandes proporções (TOTA, 2009).

A nova ordem promovida pelos EUA não foi facilmente imposta. Algumas concessões foram necessárias com o intuito de garantir a adesão dos países. Na Europa, havia diferentes posicionamentos. Alguns países temiam a hegemonia americana, enquanto outros estavam mais preocupados com a questão da segurança do continente durante a Guerra Fria (ARON, 1974, p.209). Utilizando-se dos seus recursos militares e do seu comprometimento com a manutenção da segurança na Europa, os EUA conseguiram o apoio do continente por meio do fortalecimento da aliança transatlântica com a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), além do Plano Marshall (ARON, 1974, p.160). Se comparada com a ordem britânica, a ordem americana foi mais bem-sucedida na imposição de suas normas, visto que seus parceiros econômicos também eram seus aliados militares (KEOHANE, 1984, p.37).

A preponderância militar dos Estados Unidos foi fundamental para a expansão da sua influência econômica e política, tornando-se não apenas responsável pela segurança do mundo capitalista na Europa, como também em outros continentes. A Guerra Fria e os conflitos resultantes da rivalidade entre as duas superpotências reforçaram a importância do poder militar dos EUA. A área que eles se propuseram a defender englobava quase que o globo inteiro (ARON, 1974, p.252). Baseando-se no poder militar para proteger o ambiente político e econômico internacional, os Estados Unidos criaram uma economia política capitalista, baseada em princípios multilaterais com regras aprovadas domesticamente (KEOHANE, 1984, p.137). A liderança americana passou a ser vista como essencial pelos demais países do sistema internacional, devido a primazia dos Estados Unidos nos fluxos internacionais e sua preponderância em termos de poder (KEOHANE, 1984, p.23).

A junção do poder material militar e do poder econômico foi elemento importante que permitiu o estabelecimento da nova ordem hegemônica. Os recursos militares foram necessários para garantir a primazia do Direito e o cumprimento das normas internacionais, tão fundamentais para a ordem hegemônica americana (KISSINGER,

2014, p.250). A mistura de recursos materiais de poder e valores foi uma característica peculiar dos EUA, que lhe permitiu estabelecer um império liberal cuja liderança é até hoje respeitada pelos constrangimentos da sua força e pela atração dos seus valores (PECEQUILO, 2011, p.475). Um conjunto de valores baseados na democracia liberal e no liberalismo econômico foram promovidos pelos EUA como o modelo ideal para a organização doméstica dos estados e das relações internacionais estruturadas em torno de organizações multilaterais. Esse aspecto da ordem americana está fortemente relacionado com o sentido de missão atribuído à política externa dos Estados Unidos desde a sua independência. Os EUA estão sempre buscando contextualizar seus objetivos e ações no sistema internacional à luz de uma missão superior de caráter moral e não apenas de acordo com objetivos de poder (PECEQUILO, 2011, p.51).

O estilo diferenciado da liderança americana foi fruto da sua experiência particular como nação e do afastamento das questões do continente europeu, resultando em uma ordem internacional capitalista, democrática, institucionalizada e de caráter cooperativo (PECEQUILO, 2011, p.244). As ordens hegemônicas geralmente são espelho dos princípios predominantes no âmbito doméstico dos países hegemônicos. Apesar do caráter moral e missionário atribuído pelos EUA ao seu projeto para o sistema internacional, sua posição de hegemonia e sua superioridade em termos de poder foram os principais elementos que permitiram a implantação e expansão da ordem hegemônica liberal americana no sistema internacional (ACHARYA, 2014, p.52).

Os Estados Unidos sempre tiveram uma retórica de diferenciação do seu domínio em relação ao velho imperialismo europeu baseado em políticas de conquista e anexação territorial (PECEQUILO, 2011, p.126). Segundo Pecequilo, a ideia americana era diminuir os custos da manutenção da sua hegemonia pela construção de instituições internacionais que permitiriam a imposição de forma benigna dessa hegemonia (PECEQUILO, 2011, p.137). Essa benignidade da ordem americana pode ser entendida como a recusa, ao menos retórica, em utilizar-se dos meios militares para alcançar seus objetivos, sendo um importante recurso retórico para legitimar a liderança do país. O discurso predominante era de que os EUA preferiam negociar, o que não significava que a força não pudesse ser utilizada caso seus interesses não fossem alcançados. Raymond Aron (1974, p.255) chama a postura americana no sistema internacional, nesse período, de imperial, no sentido de que buscava exercer o domínio sobre a ordem internacional sem a necessidade de conquista física do espaço territorial, mas exercendo intervenções em diversas regiões do globo. A postura imperial é fruto da discrepância de poder entre



o poder hegemônico e as demais grandes potências do sistema, e seu objetivo é a manutenção da ordem internacional como idealizada por este, que pode utilizar-se de armas ideológicas e do uso de sua influência para alcançar esses objetivos (ARON, 1974, p.256).

A principal característica da ordem liberal hegemônica americana foi a criação de um aparato institucional que viabilizou a imposição de seus objetivos no sistema internacional. O mecanismo de segurança-coletiva presente na Carta da ONU criou a possibilidade de intervenção militar americana sem estabelecer compromissos objetivos (KISSINGER, 2014). O controle americano exercido nas organizações internacionais através da institucionalização das assimetrias de poder dificultou o funcionamento de um real multilateralismo (PECEQUILO, 2011, p.346). A distribuição desigual das cotas de votação e participação no FMI e do Banco Mundial dão aos EUA poder de veto, o Conselho de Segurança e o poder de veto atribuído às cinco grandes potências nucleares, que inclui os EUA e, até mesmo, a necessidade de consenso nas decisões da OMC garantem a possibilidade dos EUA de vetarem decisões em desacordo com seus interesses e objetivos. O exercício do poder americano foi aceito, pois a ordem promovida oferecia segurança e manutenção da estabilidade (PECEQUILO, 2011, p.245). Assim, o mito de que a ordem liberal americana foi imposta e expandida apenas pelo consentimento é colocada em xeque (ACHARYA, 2014, p.39). Foram também criados mecanismos que permitiriam o uso da coerção, em última instância, para assegurar o cumprimento dos interesses americanos nas instituições multilaterais resultantes de sua hegemonia, reforçando relações assimétricas de poder e representando uma forma de dominação (ACHARYA, 2014, p.53).

Para Charles P. Kindleberger (1986, p.11), os EUA assumiram a responsabilidade pela liderança dos sistemas econômico e monetário internacionais em 1936, antes mesmo da guerra, devido a sua crescente importância nos fluxos de bens e capitais no mercado internacional. Contudo, a ordem hegemônica foi inaugurada apenas com o fim da Segunda Guerra e a criação de instituições que visavam sustentar a hegemonia americana e sua visão para a ordem internacional. Os EUA criariam regimes centrados em Washington, dos quais seus aliados se tornaram fortemente dependentes (KEOHANE, 1984, p.24). Sem a fundamental liderança americana, organizações como o GATT, o FMI e o Banco Mundial não seriam uma realidade (KINDLEBERGER, 1986, p.298). Para criar tais regimes, os EUA incorreram em custos de curto-prazo com o objetivo de obter

ganhos maiores a longo-prazo, resultantes da influência política que estes obteriam (KEOHANE, 1984, p.24).

A promulgação de regras para a boa conduta econômica e comercial, de acordo com os interesses hegemônicos dos EUA, criou um ambiente favorável à restauração da economia mundial resultando em um momento de prosperidade para diversos países (ARON, 1974, p.191). Os maiores benefícios da ordem americana foram: um sistema monetário internacional estável e a provisão de mercados abertos para bens e acesso ao petróleo a preços estáveis (KEOHANE, 1984, p.139). No ensejo de expandir o modelo americano, baseado na sua experiência doméstica e no entendimento da sua superioridade, os EUA também promoveram iniciativas de cooperação baseadas na transferência de *know-how* (ARON, 1974, p.191).

### **3.7 Os sistemas financeiro e monetário internacionais**

No período entreguerras e na Segunda Guerra, os EUA acumularam não apenas o papel de principal país produtor de manufaturas, mas também o de principal centro financeiro e nação credora (KENNEDY, 1987), tornando-se, assim, a força motora do sistema econômico internacional. Os Estados Unidos investiram também na institucionalização do livre comércio (através do GATT). Porém, o foco dessa pesquisa é nos regimes criados para ordenar o sistema financeiro e monetário internacional. Com a decisão de assumir a liderança do sistema internacional, os americanos tiveram como objetivo para esse sistema a criação de instituições visando à estabilidade cambial e a convertibilidade das moedas, à redução da periodicidade de crises financeiras e ao aumento do comércio internacional, que juntos levariam ao aumento da interdependência entre os estados e reduziriam a possibilidade de conflitos armados (IKENBERRY, 2011, p171). Desta maneira, os EUA assumiram a posição dinâmica antes ocupada pela Grã-Bretanha como centro financeiro e industrial do mundo, resgatando o capitalismo (ARON, 1974, p.188). O ordenamento do sistema financeiro e monetário internacional foi essencial para a manutenção da hegemonia americana, dada a importância das questões econômicas na composição de poder de um estado na era moderna. Robert Gilpin (1981, p.24) ressalta que a influência sobre a economia internacional e a Divisão Internacional do Trabalho são determinantes para a continuidade ou para a mudança no sistema internacional.

O Acordo de Bretton Woods (1944) criou o aparato institucional responsável pela ordenação do sistema financeiro e monetário internacional. O sistema de Bretton Woods incorporava os princípios do liberalismo econômico (REICH & LEBOW, 2014, p.61). Os

principais elementos do acordo foram o padrão ouro-dólar e a criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Como um todo, o regime inaugurado por Bretton Woods buscou restaurar o equilíbrio cambial, controlar os fluxos especulativos e dificultar movimentos particulares de capital que pudessem afetar negativamente a autonomia das políticas econômicas nacionais, tudo isso contribuindo para a estabilidade da economia internacional (HELLEINER, 2011, p.221). Em suma, o objetivo do sistema de Bretton Woods foi promover a segurança econômica mundial e, com isso, resguardar a hegemonia americana de ameaças (IKENBERRY, 2011, p.176).

O BIRD, que posteriormente ficou conhecido como Banco Mundial, foi criado para prover empréstimos de longo-prazo visando a reconstrução dos países destruídos pela guerra e o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos (HELLEINER, 2011, p.221). O Fundo Monetário Internacional foi criado com o objetivo de prover empréstimos de curto-prazo como ajuda temporária a países com desequilíbrio no Balanço de Pagamentos (HELLEINER, 2011, p.221). Os recursos utilizados como crédito oferecido pelo Fundo são provenientes das cotas de contribuição dos países, definidas de acordo com o tamanho relativo das economias nacionais. As cotas de contribuição determinam as cotas de votação no FMI, permitindo que os maiores contribuintes tenham maior peso nas votações do órgão. Assim, as regras de votação do FMI dão poderes aos EUA e à Grã-Bretanha, que refletem sua superioridade econômica do então momento (ARON, 1974, p.190). Esse sistema permanece até hoje reforçando a assimetria de poder dentro da instituição. A cota de votação americana permite que o país tenha poder de veto na instituição. Entre o fim dos anos 1950 e meados dos anos 1960, os EUA também se engajaram na criação de bancos regionais de fomento ao desenvolvimento, como o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Desenvolvimento, visando criar mecanismos de crédito e financiamento que consolidassem a primazia político-diplomática do país sobre seus aliados (PAUTASSO, 2015, p.13).

Nos primeiros momentos do funcionamento da nova ordem, o FMI foi responsável por também garantir a coordenação cambial entre os países. Os países membros do FMI foram requeridos a manterem a paridade de suas moedas, podendo apenas alterá-las para corrigir desequilíbrios fundamentais e após consultas com a instituição (KEOHANE, 1984, p.184). Essa determinação tirou a autonomia dos Estados membros sobre sua política cambial. Aliás, o engessamento da autonomia dos países sobre suas políticas

macroeconômicas é uma característica recorrente entre os membros menos afortunados da instituição, como os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento.

Durante a hegemonia britânica, a influência era a principal forma de orientação para harmonização das regras do sistema monetário internacional. Já no período da hegemonia americana as negociações em âmbito multilateral predominaram como forma de estabelecer as regras desse sistema (EICHENGREEN, 2010, p.256). No regime monetário, a liquidez passou a ser provida pelo déficit americano e a confiança no mercado pelo tamanho de sua economia (KRASNER, 2010, p.37). Atuando como *lender of last resort* os EUA se tornaram responsáveis pela estabilidade do sistema monetário internacional. A provisão de empréstimos contra cíclicos juntamente com a abertura do seu mercado para bens estrangeiros consolidaram sua posição como *lender of last resort* no sistema econômico internacional (EICHENGREEN, 2010, p.265).

“Os Estados Unidos utilizaram-se de sua preponderância militar para impor um sistema monetário particular, que privilegiava o dólar, mas que certamente teria sido rejeitado pelos seus aliados caso estes tivessem plena liberdade de escolha e pudessem arcar com a própria defesa”<sup>8</sup> (ARON, 1974, p.204). O padrão ouro-dólar estabeleceu o regime cambial no qual o preço das moedas era determinado em relação ao valor do dólar atrelado ao ouro (HELLEINER, 2011, p.221). Nesse sistema, o preço do ouro estava vinculado ao dólar por uma taxa de US\$ 35 por uma onça de ouro, e as outras moedas eram avaliadas em relação ao dólar (KEOHANE, 1984, p.149). O dólar foi escolhido como a principal moeda de reserva internacional, ocupando o lugar da libra, por ter valor mais estável e estar baseada na economia mais desenvolvida do mundo e que obtinha a maior quantidade de reservas em ouro (ARON, 1974, p.208). Assim, tornou-se uma moeda de presença transnacional e as corporações americanas se expandiram a todas as partes do mundo (ARON, 1974, p.164). A principal forma de investimento americano foi o Investimento Externo Direto (LAKE, 2010, p.149). Os EUA se tornaram o banco do mundo (GILPIN, 1981, p.174).

Todo esse aparato institucional foi importante para a restauração da estabilidade na economia internacional. Todavia, o retorno da estabilidade no sistema econômico internacional não significou a presença de ganhos simétricos para todos os atores

---

<sup>8</sup> Tradução nossa. “(...) the United States made use of its military predominance to impose a monetary system and, in particular, privileges for the dollar, to which its partners, had they enjoyed full freedom of movement and had they been capable of defending themselves on their own, would never have consented”. (ARON, 1974, p.204)

participantes, de forma que houve continuidade de ganhos assimétricos na nova ordem internacional, privilegiando o poder hegemônico e os seus principais aliados, a Europa e o Japão. As regras do GATT, junto com o FMI, o Banco Mundial e o dólar criaram condições para crescimento da economia internacional, mesmo que de forma desigual (ARON, 1974, p.287).

A posição ocupada pelos EUA (importadores massivos de matérias primas e investidores externos) e a repatriação do lucro resultante atrelaram o país ao resto do mundo de forma permanente (ARON, 1974, p.186). O tamanho da economia americana e sua relevância no sistema internacional fizeram com que os EUA esperassem tratamento diferenciado nas organizações internacionais, inclusive no FMI e em outros governos (ARRIGHI, 2008, p.202). Ao mesmo tempo que recursos econômicos se tornaram importantes elementos de poder, as relações de interdependência entre os países foram aprofundadas pelo estreitamento das relações econômicas. Para os EUA, o aprofundamento dessas relações de interdependência levaria ao aumento da segurança no sistema internacional (IKENBERRY, 2011, p.171).

Entretanto, a nova ordem internacional hegemônica estava restrita aos países do ocidente e àqueles que foram cooptados pelo poderio americano. Simultaneamente, a União Soviética promovia um modelo econômico e político diferente. Assim, considerase que a URSS, juntamente com seus estados satélites, esteve ausente do sistema internacional hegemônico pelos EUA nesse período. Contudo, existência da URSS, como superpotência e modelo alternativo no sistema internacional, não impediu a concretização da hegemonia americana na esfera ocidental, que foi estendida a todo o globo com o fim da Guerra Fria nos anos 1990.

### **3.8 Guerra Fria**

O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe à tona as diferenças entre EUA e URSS quanto a liderança e ordenamento do sistema internacional. Contudo, a URSS não representava apenas uma ameaça em termos de poder global. Desde a Revolução Russa, a União Soviética passou a representar uma alternativa ao modelo capitalista liberal adotando o comunismo como modelo econômico que também orientava suas relações com os estados satélites. Já em 1946, os EUA embarcaram numa cruzada com o objetivo de conter o avanço da influência soviética e garantir a liberdade e proteção dos povos (PECEQUILO, 2011, p.143-144). Os americanos saíram da Segunda Guerra Mundial acreditando em sua superioridade econômica, política e cultural e desejando expandir seu modelo para outras regiões do mundo (TOTA, 2009). A fusão entre as ideias de livre

mercado e mundo livre é a base do ideal democrático liberal que os Estados Unidos propagaram junto com sua hegemonia e constituiu a base do programa de contenção da URSS (ARON, 1974, p.175).

A ausência da URSS da Conferência de Potsdam (1945) e sua recusa em participar do Plano Marshall ou permitir que seus estados satélites dele participassem sinalizaram a incompletude da ordem internacional idealizada pelos EUA. Esta recusa por parte da URSS sinalizou a guerra ideológica que se seguiria (ARON, 1974, p.4). O mundo foi dividido em zonas de influências das duas superpotências. Cada uma delas organizou em sua esfera de influência um modelo de ordem internacional (KISSINGER, 2014). O compromisso dos EUA com uma ordem multilateral de livre comércio tornou-se parte da estratégia de fortalecer a aliança entre as democracias industrializadas e de contenção da URSS (MASTANDUNO, 2015, p.189). A ordem hegemônica americana, como a britânica, teve efeito apenas sobre o espaço geográfico onde este conseguiu projetar sua influência e seu poder. Todavia, a ordem americana sempre buscou englobar até mesmo a URSS ao incluí-la na ONU. Com o fim da Guerra Fria, a ordem americana se tornou verdadeiramente mundial.

Raymond Aron identifica três elementos sobre os quais estava edificada a supremacia americana: superioridade econômica, superioridade tecnológica e científica e superioridade militar, resultante da soma das duas primeiras (ARON, 1974, p.169). Juntos, esses elementos permitiram que os EUA construíssem uma ordem de acordo com seus princípios e interesses ao mesmo tempo em que buscavam conter a URSS e a expansão do seu modelo liberal (ARON, 1974, p.170). Esses elementos também favoreceram o estreitamento das relações de interdependência entre os países participantes da nova ordem (KEOHANE, 1984, p.178). Apesar da bipolaridade, o período pós-guerra é marcado pela consolidação da hegemonia americana no mundo ocidental.

### 3.8.1 A crise dos anos 1970 e o fim do sistema de Bretton Woods

Apesar da Guerra Fria, a ordem construída pelos EUA no sistema internacional gerou um período de crescimento e desenvolvimento da economia mundial, que permitiu a recuperação dos países destruídos pela Segunda Guerra que estavam em sua zona de influência. Nos anos 1970, Japão e Alemanha despontaram como potências econômicas no sistema internacional. A rápida reconstrução e recuperação desses países não pode ser creditada apenas aos Estados Unidos, mas estes foram beneficiados pelas regras e pelo cenário econômico estabelecidos pelo poder hegemônico (ARON, 1974, p.189). Além da

estabilidade trazida pela ordem econômica promovida pelos EUA, os europeus e os japonesas se beneficiaram da valorização da moeda americana, que deixava suas exportações mais competitivas (ARON, 1974, p.210).

Os anos 1970 foram marcados pela crise do sistema inaugurado em Bretton Woods. Em 1971, o regime cambial estabelecido pelo padrão ouro-dólar entrou em colapso. Discutia-se em que medida a crise fora causada pelo declínio relativo do poder americano no sistema internacional (KEOHANE, 1984, p.9; GILPIN, 1981, p.175; LAKE, 2010, p.145). O declínio teria sido resultado do nivelamento das capacidades entre potências ocidentais com a recuperação do Japão e da Alemanha (LAKE, 2010, p.145). A ideia predominante era que o declínio relativo teria resultado na incompatibilidade entre os recursos americanos e os seus compromissos no sistema internacional, levando à superextensão imperial (PECEQUILO, 2011, p.257). A ausência de uma crise nos EUA até esse período permitiu a prosperidade mundial durante os vinte e cinco anos após a guerra (ARON, 1974, p.189). A redistribuição de poder no sistema internacional e a emergência de novas potências no sistema seriam responsáveis pela crise da ordem criada pelos EUA. A economia e a moeda americanas passaram a ser vistas como menos confiáveis.

Para diminuir os impactos da crise, os EUA tentaram desvalorizar massivamente o dólar em relação ao iene japonês e ao marco alemão, não obtendo o sucesso esperado (ARRIGHI, 2002, p.114). Assim, em dezembro de 1971, um acordo selou o fim do padrão ouro-dólar. A partir de 1973 as moedas dos países passaram a flutuar umas contra as outras de acordo com as forças de mercado (KEOHANE, 1984, p.186). A decisão de pôr fim à convertibilidade do dólar ao ouro forçou mudanças no regime de Bretton Woods (KEOHANE, 1984, p.207).

Apesar disso, os EUA foram capazes de reformular as regras que guiavam o sistema financeiro internacional e manter sua posição de hegemonia nesse sistema. Os eventos de 1971, vistos como o fim do sistema econômico americano, na verdade deixaram os EUA ainda mais fortes (ARON, 1974, p.292). No novo momento, eles continuaram apoiando o liberalismo econômico, mas abandonaram a convertibilidade cambial com o ouro e não se comprometeram em ajustar suas políticas fiscais e monetárias às demandas de seus parceiros (KEOHANE, 1984, p.209). As autoridades americanas passaram a adotar a “negligência benigna” em relação a sua política monetária (ARON, 1974, p.216). A mudança na política monetária e o abandono da paridade cambial permitiram que os EUA redirecionassem os fluxos de capital para o país,

possibilitando a reversão do declínio do poder americano (ARRIGHI, 2008, p.155). Como resultado, os Estados Unidos foram capazes de restaurar a estabilidade do sistema financeiro internacional. Caso essa estabilidade não fosse alcançada, certamente haveria a contínua erosão do poder americano e o surgimento de potências revisionistas no sistema (GILPIN, 1981, p.186).

Apesar da mudança de algumas regras específicas, o multilateralismo e os fluxos de capitais se mantiveram (KEOHANE, 1984, p.208). Novas formas de continuar a acumulação de recursos econômicos de poder foram buscadas. Os EUA passaram a competir agressivamente para atrair o capital financeiro internacional e acirraram a corrida armamentista com a URSS (ARRIGHI, 2008, p.24). O objetivo principal da política econômica dos EUA na esfera internacional passou a ser projetar o poder financeiro sobre todo o globo e forçar a abertura dos mercados estrangeiros para fluxos financeiros e de capital, principalmente através de imposições feitas pelo FMI (HARVEY, 2003, p.129). A principal mudança foi o redirecionamento para um novo conjunto de regras para orientação do sistema econômico: o neoliberalismo. Para tanto, foi necessária a reformulação do arcabouço de regras e normas da governança econômica internacional (GILPIN, 1981, p.233).

O novo momento foi marcado pela redução no controle dos fluxos internacionais de capital. Essa virada na postura americana teve como objetivo renovar a centralidade de Nova York no sistema financeiro internacional, atraindo capital para o mercado financeiro americano atenuando seu déficit no Balanço de Pagamentos (HELLEINER, 2011, p.224). A supremacia econômica americana foi mantida, juntamente com sua superioridade em termos gerais de poder e, conseqüentemente, sua hegemonia e a ordem resultante dela. Nova York consolidou por vez sua posição como centro financeiro da economia global (HARVEY, 2003, p.62). Apesar do impacto negativo sobre a autonomia dos governos nacionais em suas políticas macroeconômicas, a nova diretriz neoliberal aumentou a liberdade macroeconômica dos EUA, visto que a solidez do seu mercado financeiro atraía capital com facilidade, ajudando no financiamento do déficit americano (HELLEINER, 2011, p.227). A hegemonia americana passou a ser largamente sustentada por meio de mecanismos financeiros (HARVEY, 2003, p.152).

A crise evidenciou os perigos envolvidos na utilização de uma moeda nacional como moeda internacional, uma vez que cria conflitos entre os interesses nacionais e os internacionais no gerenciamento da moeda e da política monetária do país anfitrião da moeda internacionalizada (ARON, 1974, p.206). Já em 1969, no contexto da crise do



padrão ouro-dólar, foram criados no FMI os Direitos Especiais de Saques (SDR<sup>9</sup>, sigla do inglês), compostos por uma cesta das principais moedas internacionais. Os SDR tinham como objetivo ser um ativo suplementar de reserva dos países. A evidência de tal conflito entre interesses nacionais e internacionais na condução da política monetária do poder hegemônico não foi suficiente para mudar o caráter do dólar como principal moeda de transações internacionais. O padrão ouro-dólar foi abandonado, mas o dólar continuou sendo a principal moeda de reserva, na qual os preços são calculados e as transações de mercado são feitas (ARON, 1974, p.208). A diferença é a ausência de necessidade de atrelamento do seu valor às reservas de ouro. O sistema monetário perdeu sua base material, antes garantida pela paridade do dólar com o ouro (HARVEY, 2003, p.62). “A desvalorização e a não-convertibilidade, apesar da perda de credibilidade momentânea, pela primeira vez criou o padrão dólar<sup>10</sup>” (ARON, 1974, p.293). Assim, o gerenciamento do sistema financeiro e monetário internacional deixou de ter seu centro nas instituições de Bretton Woods e passou a estar centralizada no dólar americano e no seu mercado doméstico, fazendo com que a ordem internacional se tornasse praticamente uma extensão dos EUA (IKENBERY, 2011, p.167). A suprema hegemonia do dólar não foi apenas uma manifestação da preponderância econômica dos EUA, mas também foi essencial para a desaceleração do declínio econômico do país (HUNG, 2016, p.121).

Essa reestruturação da ordem liberal americana mostrou que a reemergência de grandes potências não foi suficiente para ameaçar a posição de hegemonia americana. Alemanha e Japão, as principais potências que emergiram nesse período, possuíam apenas poder econômico, mas não tinham poder militar suficiente para respaldar uma possível tomada da liderança do sistema internacional. O Japão dependia militarmente dos EUA para sua defesa (ARRIGHI, 2008, p.22) e a Alemanha por ser membro da OTAN. Outro fator importante foi a indisposição desses países em se portarem como potências revisionistas nesse período. Ambos os países terminaram a Segunda Guerra derrotados, destruídos e com baixa moral. Os acordos de paz selavam a limitação das forças armadas desses países para evitar um novo conflito.

Para Raymond Aron (1974, p.290), a crise dos anos 1970 e o aumento da participação de outros países da Europa e do Japão na economia mundial não significaram o declínio americano, mas foram parte da natureza do sistema. A recuperação econômica

---

<sup>9</sup> *Special Drawing Rights*.

<sup>10</sup> Tradução nossa. “The devaluation and nonconvertibility of the dollar, regardless of the loss of prestige they at least temporarily occasioned, for the first time created a dollar standard” (ARON, 1974, p.293).

desses países diminuiu o distanciamento das capacidades de poder entre o poder hegemônico e as demais potências do sistema internacional ocidental. Além disso, não houve o efetivo questionamento por parte desses países da ordem construída pelos EUA. Tanto a Alemanha quanto o Japão prosperaram na ordem criada pelos Estados Unidos, seus interesses seriam atendidos pela manutenção desta. O status de parceiros estratégicos que ambos os países gozavam neste momento foi o elemento capaz de frear qualquer tentativa por estes países de usurpar o lugar de poder hegemônico do sistema internacional (IKENBERRY, 2011, p.2). A China, hoje, não possui a mesma relação de dependência em termos de manutenção da segurança nacional em relação aos EUA que tanto o Japão e a Alemanha possuíam (HARVEY, 2003, p.84; BRZEZINSKI, 2012).

Em meados dos anos 1980, a economia americana encontrava-se recuperada do momento de crise. Os EUA foram capazes de manter o dólar como principal moeda de reserva internacional e sua capacidade de financiar os grandes déficits do seu balanço de pagamentos (KEOHANE, 1984, p.200), indicando que a emergência de novas potências econômicas não trouxe perda significativa de poder econômico para os EUA e permitiu a continuidade de sua hegemonia. O principal impacto dessa crise foi a maior centralização da condução do sistema financeiro e monetário internacional nos EUA. Ainda assim, essa crise pode ser entendida como o início das crises que fatalmente levarão ao fim da hegemonia americana, como será abordado adiante. David Lake (2010, p.139) afirma que esse período marca o início do declínio contínuo dos Estados Unidos em relação aos seus parceiros comerciais, processo que continua na atualidade. Da mesma forma, Giovanni Arrighi (2008, p.111) afirma que essa crise marca o início da “crise terminal da hegemonia americana (...) e o ressurgimento econômico da Ásia”. A partir desse momento, os custos de manutenção da ordem hegemônica americana começaram a aumentar gradativamente e sinalizou-se a possibilidade de emergência de novos poderes com potencial hegemônico no sistema internacional.

### 3.8.2 O fim da Guerra Fria

Em meio ao tumulto econômico dos anos 1970, os EUA buscavam o fim da Guerra Fria. Em 1972, o país se reaproximou da China, com a viagem de Nixon ao país, e juntos celebraram acordos comerciais e políticos (TOTA, 2009). No mesmo período, os EUA buscaram atenuar o conflito com a URSS e restringir a corrida armamentista entre as duas superpotências. De acordo com Perry Anderson (2015), a corrida armamentista adiou o colapso da União Soviética, que poderia ter se concretizado antes. A partir do governo Reagan, desde 1980, os Estados Unidos novamente intensificaram seus gastos na corrida

armamentista, além de acenar com o projeto Guerra nas Estrelas, submetendo a URSS a dificuldades orçamentárias e fiscais crescentes com suas despesas militares. Em 1991, a URSS colapsou, pondo fim à Guerra Fria. Assim, a ordem hegemônica liberal, antes restrita ao Ocidente, foi estendida a todas as regiões do globo (IKENBERRY, 2011, p.17). O fim da Guerra Fria inaugurou um período quando a liderança americana não possuía desafios diretos (BRZEZINSKI, 2012).

No período que se inaugurou com o fim da Guerra Fria, a política externa norte-americana teve como objetivos a manutenção da sua liderança no sistema internacional juntamente com a continuidade da expansão do modelo liberal democrático (PECEQUILO, 2011, p.22). Com o fim da URSS, este modelo pôde ser estendido por todo o globo inaugurando um novo período de cooperação e adequação dos novos países à ordem americana (PECEQUILO, 2011, p.251-252). No aspecto econômico, tanto a Rússia quanto os países do leste europeu foram incorporados ao sistema econômico liberal através da “terapia de choque”, que os obrigou a reformas liberais bruscas com impactos negativos significativos sobre o bem-estar da população (REICH & LEBOW, 2014, p.61). Se nos anos 1970, os EUA adotaram políticas econômicas defensivas, nos anos 1990 o país passou a adotar políticas ofensivas e, juntamente com a virada neoliberal, forçou a abertura de economias nacionais que ainda estivessem fechadas (ANDERSON, 2015). Assim, o fim da URSS permitiu não apenas a concentração do poder militar nas mãos dos EUA, mas também, a expansão do liberalismo de forma a englobar todo o mercado internacional (ARRIGHI, 2011, p.129). O período foi marcado pelo aumento dos fluxos de comércio e de investimento no sistema internacional (IKENBERRY, 2011, p.17). A China também passou por um processo de integração à ordem liberal. Porém, adotou uma rota diferente de inserção controlada pelo estado chinês. Em suma, o momento foi caracterizado pelo auto-entendimento dos EUA como a “nação indispensável” do sistema internacional, dotada de primazia absoluta face o desmantelamento da URSS (BRZEZINSKI, 2012).

### **3.9 Conclusão**

Olhando para o período de transição entre a ordem hegemônica britânica e a ordem hegemônica americana, percebe-se que períodos de transição são marcados pela instabilidade e pelo desequilíbrio na ordem internacional. Esses elementos podem até afetar negativamente, por meio de crises e desequilíbrios econômicos, o poder hegemônico em ascensão que, então, terá que atuar para atenuar esses elementos

intrínsecos do sistema internacional. O impacto negativo do desequilíbrio do sistema inclina o poder hegemônico em ascensão a assumir a posição de liderança do sistema.

O período entre as duas guerras mundiais é marcado pelo declínio da hegemonia britânica e sua incapacidade de continuar exercendo a função estabilizadora da economia internacional, afetando negativamente essa economia através do aumento do protecionismo, descontrole do mercado de crédito, desequilíbrio no mercado de câmbio e crises econômicas internacionais. A ausência de um poder hegemônico levou a um segundo conflito internacional que confirmou a alteração na distribuição de poder no sistema internacional e coroou a hegemonia americana. Diante do reconhecimento da sua posição de preponderância no sistema internacional, os Estados Unidos passaram a atuar ativamente para a construção de uma ordem internacional que trouxesse estabilidade e equilíbrio ao sistema, mas acima de tudo, atendessem a seus interesses.

Todos os elementos característicos do período de transição entre ciclos hegemônicos podem ser encontrados na análise do período entreguerras. A emergência dos EUA e da Alemanha como grandes potências no período que antecede a Primeira Guerra Mundial aponta para a redistribuição do poder no sistema internacional e a emergência de novos atores com potencial para ocupar a posição de hegemonia. O descolamento entre a hierarquia de prestígio e de poder é revelado pela expectativa de que a Inglaterra continuasse com a responsabilidade de manter a ordem do sistema no pós-Primeira Guerra quando já não possuía os recursos de poder necessário para o cumprimento desta missão. Assim, a ausência de um líder efetivo no sistema gerou instabilidade, e resultou em recorrentes crises na economia internacional e impactando negativamente o desenvolvimento econômico dos países. Os regimes criados pelo poder hegemônico perderam a legitimidade e efetividade à medida que foram abandonados por não mais estarem associados à estabilidade do sistema. Como exemplo citamos o abandono do padrão-ouro e o retorno de medidas protecionistas. O ambiente de instabilidade tornou-se propício para que um poder revisionista tentasse assumir a liderança do sistema através do conflito armado, ocasionando a Primeira Guerra. A persistência na ausência de liderança do sistema internacional levou à Segunda Guerra Mundial.

O fim da Segunda Guerra marcou o início da ordem hegemônica americana no sistema internacional. Contudo, não houve total ruptura com a ordem anterior, visto que alguns princípios como o livre mercado continuaram sendo prezados pelo novo hegemona, que mantinha a acumulação de recursos econômicos através do livre mercado.

O último elemento que confirma a transição entre ordens hegemônicas é o surgimento de um ambiente relativamente estável nas relações internacionais sob a liderança do novo poder hegemônico, principalmente nos sistemas financeiro e monetário internacionais, que permitiram o desenvolvimento não apenas do poder hegemônico, mas de outros países do sistema internacional, gerando constante alteração na hierarquia de poder. Desta forma, a consolidação da hegemonia americana no sistema internacional inaugurou um período de cinquenta anos de prosperidade na economia internacional (MASTANDUNO, 2015, p.190).

Atualmente, o sistema internacional sofre novamente com instabilidades, desequilíbrios e crises recorrentes. O objetivo dessa pesquisa é averiguar em que medida esse momento de instabilidade indicar a transição entre ciclos hegemônicos, olhando principalmente para os sistemas financeiro e monetário internacional. A análise feita neste capítulo é importante para observar como esses mecanismos de transição operaram no último momento de transição, permitindo a averiguação de paralelos com o momento atual. A China é apontada neste estudo como o poder hegemônico em potencial. O objetivo dos próximos capítulos é verificar o impacto da emergência chinesa sobre a distribuição de poder no sistema internacional e sua governança, buscando identificar os elementos necessários para a confirmação de uma possível transição entre ordens hegemônicas, com o recorte analítico posto no sistema monetário e financeiro internacional.

## **4 MUDANÇAS NA DISTRIBUIÇÃO DE PODER INTERNACIONAL: A ASCENSÃO CHINESA E A ORDEM HEGEMÔNICA AMERICANA**

### **4.1 Introdução**

Como visto no primeiro capítulo, a transição entre ordens hegemônicas é recorrente no sistema internacional, uma vez que a distribuição de capacidades entre as unidades estatais do sistema não é estática. Desenvolvimentos tecnológicos, econômicos e militares são capazes de impulsionar o acúmulo de recursos de poder por um país levando à alteração da estrutura e da hierarquia do sistema. Através dessa redistribuição, presume-se que desequilíbrios emergirão diante da inconsistência entre a ordem internacional vigente e a nova distribuição de poder. Os mecanismos que operam na transição entre ordens hegemônicas são ativados e desembocarão na mudança da ordem internacional, gerando mudanças e alterações nos diversos regimes que sustentam a governança internacional.

Como observado no capítulo anterior, a ordem hegemônica americana teve início no pós-Segunda Guerra Mundial e continua em vigor. A estabilidade e o ordenamento trazidos pela liderança americana no sistema internacional permitiram o desenvolvimento e avanço de outros países ao status de grandes potências. Primeiro, nos anos 1970, Japão e Alemanha emergiram como potências, após a reconstrução da destruição causada pela Segunda Guerra. A emergência desses países trouxe desequilíbrio para a ordem e colocou pressão sobre os regimes internacionais. Como visto, o comprometimento desses países como aliados americanos e sua limitação em termos militares pelos acordos do pós-guerra limitaram a capacidade de ambos em buscar seus interesses no sistema internacional de forma a colocar em xeque a ordem hegemônica vigente. Ademais, os Estados Unidos foram capazes de readaptar as normas e regras dessa ordem para garantir tanto a continuidade desta quanto da sua liderança nesse sistema. Não obstante, o redirecionamento da diretriz econômica internacional para o neoliberalismo e a completa abertura dos mercados de bens e capitais, permitiram que outros estados se inserissem na economia global tornando-se competidores no cenário internacional (HARVEY, 2003, p.185). Apesar dos efeitos negativos que a aplicação da cartilha neoliberal teve nos países menos desenvolvidos, o fim da década de 1990 e o início da década de 2000 foram marcados pelo surgimento de potências emergentes no sul global, sobretudo da China.

O fim dos anos 2000 trouxe o resgate do debate sobre o declínio da hegemonia americana diante das novas potências emergentes que têm buscado maior protagonismo na governança internacional. Essas novas potências são fruto de significativo e rápido

desenvolvimento econômico e se encontram, em sua maioria, no sul global. O período é marcado pela ascensão da Índia e da China e a nova emergência da Rússia como potência política e militar. Outros países como Brasil, África do Sul, Turquia e México despontaram como potências médias. A ascensão desses países revela a dispersão do poder geopolítico (BRZEZINSKI, 2012). Nesse momento, surgem os BRICS como agrupamento de países emergentes que buscam maior coordenação e cooperação em sua atuação internacional para a promoção de uma estrutura de governança mais sensível aos interesses desses países. A reivindicação por melhor representatividade nas organizações internacionais existentes é uma característica fundamental da atuação desses países nos regimes internacionais. Ao mesmo tempo, o sistema internacional passa por um período conturbado marcado por recorrentes crises, desequilíbrios econômicos, conflitos políticos e perda de força das organizações multilaterais em benefício, talvez, do unilateralismo.

Esse cenário levanta discussões sobre o fim da ordem hegemônica americana e aponta para um possível momento de transição no sistema internacional. A China destaca-se dentre as potências emergentes por ter alcançado o status de segunda maior economia mundial com perspectivas de ultrapassar a economia americana em um futuro não tão distante. A atuação do país no sistema internacional e a sua posição como principal centro produtor do mundo levantam s sobre a possibilidade de uma futura ordem hegemônica chinesa. Ao se olhar para a atuação da China no sistema financeiro e monetário internacional busca-se identificar os mecanismos necessários para a confirmação da possibilidade de um momento de transição no sistema internacional. O objetivo desse capítulo é dar início a essa discussão, buscando averiguar os mecanismos necessários para a identificação desse momento de transição. Para tanto, discutir-se-á a ascensão chinesa, sua integração na ordem hegemônica americana e os impasses existentes no sistema financeiro e monetário internacional resultantes da atuação chinesa nas instituições que compõem esse sistema. O quarto capítulo dará continuidade a essa discussão.

#### **4.2 O fenômeno chinês: a ascensão e integração da China na ordem americana**

A República Popular da China, hoje um país emergente, é herdeira de um império milenar que ocupou até o século XVIII a posição de maior economia do mundo. Entre 221 a.C. e o início do século XX, a China teve destaque mundial e detinha um entendimento bastante específico sobre o ordenamento do mundo, utilizando-se da expressão Império do Meio para se referir sobre seu lugar na ordem internacional (KISSINGER, 2014, p.215). Através de um sistema tributário de relações internacionais,

a China mantinha-se como o centro da ordem internacional asiática. O Império do Meio era detentor de um modelo econômico e social que, por sua superioridade, deveria ser copiado pelos demais países. Contudo, diferentemente da ideia missionária de expansão dos seus valores e princípios imbuída na hegemonia americana, a China procurava inspirar respeito ao seu modelo cultural superior (KISSINGER, 2014, p.217). Esse sistema tributário foi bastante custoso para a China, que recebia presentes simbólicos dos estados vassalos e retribuía com bens mais valiosos, comprando a aliança destes e assegurando um período de ausência de conflitos para o Império (ARRIGHI, 2008, p.331). Esse arranjo permitiu que a China fosse o centro do comércio mundial nesse período, e centralizasse tanto o poder econômico quanto o político no continente asiático, sem a necessidade do emprego de capacidades militares (ARRIGHI, 2008, p.326).

Durante o período da dinastia Qing, a China abandonou o comércio internacional em prol do fortalecimento do mercado doméstico buscando manter o crescimento e a unidade do império (ARRIGHI, 2008, p.330). A deterioração da economia chinesa começou no início do século XIX, iniciando o enfraquecimento do império antes mesmo das Guerras do Ópio (HUNG, 2016, p.16 e 32). A primazia do fortalecimento do mercado doméstico e do comércio baseado na competição pacífica, deixaram o Império vulnerável em termos militares e incapaz de resistir às pressões das potências europeias (ARRIGHI, 2008, p.342) As Guerras do Ópio puseram fim ao período de opulência chinesa dando início ao “século de humilhações”, como denominado pelos chineses. Tais guerras foram o primeiro conflito da China com o mundo ocidental e revelaram o despreparo chinês em termos militares (HU, 2015, p.233). A China foi, então, incorporada ao sistema globalizante europeu de forma subordinada (ARRIGHI, 2008, p.342). Uma série de tratados desiguais, considerados humilhantes, marcaram essa introdução da China no sistema de estados europeu (HU, 2015, p.233). A visão chinesa da ordem internacional é permeada por um ponto de vista histórico de fraqueza e dependência (IKENBERRY, 2015, p.8). Ao fim da Segunda Guerra Mundial, tal país se encontrava entre os mais pobres do mundo (ARRIGHI, 2008, p.20).

A experiência histórica chinesa revela a herança de uma grande civilização e do status de grande potência no sistema moderno de estados (KISSINGER, 2014, p.222). A crença chinesa do período imperial era que o sistema internacional seria caracterizado por uma hierarquia na qual o Império do Meio ocupava o lugar central dada sua superioridade econômica e cultural (HU, 2015, p.232). Essa percepção, parece, ainda permeia a política externa chinesa. Afirma-se, então, que o período atual de ascensão chinesa é a volta do



“Império do Meio”, ou seja, o regresso do país ao seu lugar central no ambiente internacional após dois séculos de ausência (VAZ-PINTO, 2014, p.213). Hoje, a China atua no sistema internacional para retomar sua posição central na economia internacional, respaldada por uma ideologia de ascensão pacífica evitando o conflito com as grandes potências ocidentais. As próximas subseções resgatam o processo histórico de recuperação da China e que levou o país de seu lugar entre os mais pobres para a posição de segunda maior economia do mundo no século XXI.

#### 4.2.1 A Fundação da República Popular da China

No primeiro dia de outubro de 1949, Mao Tsé Tung fundou a República Popular da China. Um dos ideais da Revolução Chinesa foi o fim da subordinação do país e o resgate da sua centralidade no sistema internacional, pondo fim a cem anos de acordos desiguais e humilhantes com países ocidentais. Revoluções domésticas podem facilitar a mudança, a mobilização de recursos para agregação de poder ao estado, de forma que podem preceder mudanças na estrutura de poder no sistema internacional (GILPIN, 1981, p.203). O período da Revolução foi importante para a criação da base social que sustentaria o meteórico desenvolvimento econômico chinês após as reformas de Deng Xiaoping em 1979.

A Revolução instalou um sistema socialista na China e levou à coletivização da produção rural para obtenção de recursos que foram investidos na industrialização do país (Hung, 2016, p.10). A ação do estado foi fundamental para o direcionamento dos recursos excedentes da produção agrária para investimento na industrialização do país, sem negligenciar a produção rural que empregava parcela significativa da população chinesa. O período foi marcado pela melhora de indicadores sociais na China como acesso a saúde, educação e alimentação. O país criou uma importante reserva de mão de obra qualificada e com boa saúde e de baixo custo que futuramente foi empregada na atividade industrial (HUNG, 2016, p.48). As grandes empresas estatais chinesas têm sua origem no período maoísta da revolução. A China absteve-se de contrair dívidas com as organizações financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial, devido ao entendimento de autossuficiência que permeava a doutrina maoísta, o que permitiu a manutenção da autonomia chinesa no período de reintegração do país na economia internacional, sem passar pelo processo de “terapia de choque” (HUNG, 2016, p.49). O período maoísta criou importantes bases que permitiram o rápido crescimento chinês depois das reformas de Deng, como o estabelecimento de empresas estatais (*state’s organization enterprises*:

SOEs), um estoque de mão de obra educada e saudável e a ausência de dívidas com instituições internacionais como o FMI e o BM (HUNG, 2016, p.172-3).

As primeiras décadas da República Popular da China foram marcadas pelo seu isolamento do sistema internacional. Em meio ao conflito da Guerra Fria, a China estava mais inclinada ao lado soviético do que o americano, apesar das divergências entre a China e a URSS sobre o modelo socialista a ser implementado. Durante a Guerra Fria, a China era considerada a representação do inimigo e de um modelo econômico oposto ao promovido pelos EUA (ARON, 1974, p.270). Assim, a China não estava integrada no mercado liberal “estável e regulado” promovido pela hegemonia americana nesse primeiro momento. Da mesma forma que os EUA estiveram fora do Concerto Europeu, a China esteve à margem da ordem internacional desde a Revolução Cultural. O engajamento do país no sistema internacional nesse período se resumiu a promover o bloco dos países não-alinhados e defender maior liberdade e independência de atuação para os países em desenvolvimento e para os novos países independentes (HUNG, 2016, p.135).

O conflito sobre a questão de Taiwan emergiu nesse momento reforçando o afastamento chinês do sistema resultante da hegemonia americana. Os EUA apoiaram Chiang Kai-Shek e a separação de Taiwan da China continental (ARON, 1974, p.5). Até hoje, a questão taiwanesa é um ponto sensível da relação da China com os EUA. O respaldo americano à ilha representa um empecilho para a consolidação da unificação chinesa.

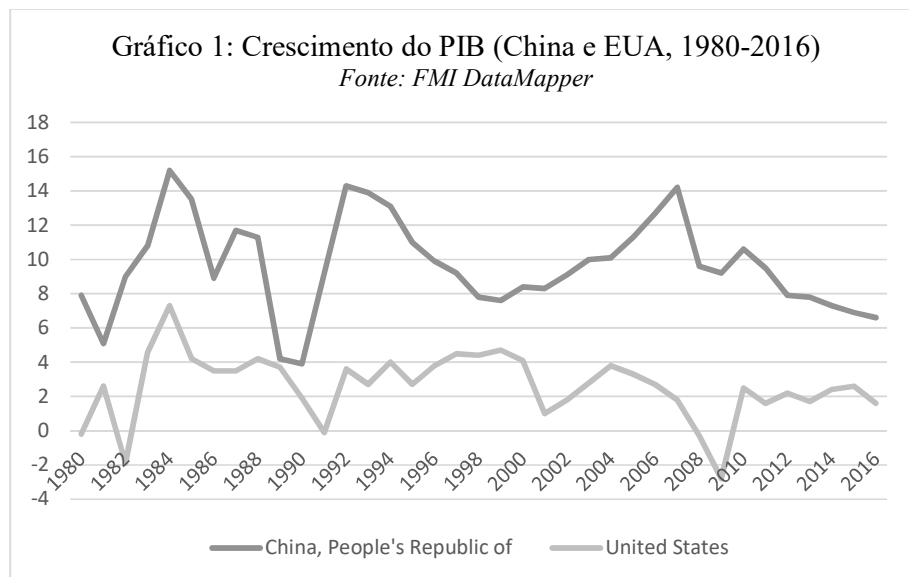
#### 4.2.2 A reaproximação com os EUA e as reformas econômicas de Deng Xiaoping

O governo Nixon deu o primeiro passo para o reestabelecer as relações diplomáticas com a China. A busca por maior aproximação teve como objetivo a inclusão desta grande potência latente na ordem hegemônica americana, buscando legitimar e diminuir a possibilidade de contestação dessa ordem por potências rivais (KISSINGER, 2014, p.307). Essa reaproximação foi facilitada pelo afastamento da China em relação à URSS. A partir dos anos 1970, os EUA passaram a apoiar a integração chinesa no sistema internacional sob sua liderança (IKENBERRY, 2015, p.9).

Concomitantemente a China passou por um importante momento de transição doméstica com a morte de Mao Tsé-Tung e a liderança de Deng Xiaoping. Deng deu início ao processo de reformas econômicas que tiveram como objetivo a modernização do país, recorrendo, entre outros recursos, à abertura do mercado chinês e sua integração no sistema internacional. Assim, a China tinha interesse em aproveitar a reaproximação

proposta por Nixon como forma de promover a riqueza e o poder do país (ARRIGHI, 2008, p.377).

As reformas econômicas de Deng permitiram que a China alcançasse um crescimento econômico com taxas médias de 10%. Desde 2015, contudo, há temor quanto a desaceleração do crescimento da economia chinesa, que como efeito da crise de 2008 tem crescido entre 6% e 8% anualmente, entre 2012 e 2016. Robert Gilpin (1981, p.69) afirma que um crescimento ou declínio econômico com taxas médias entre 2% e 3% certamente levarão a mudanças na estrutura de poder internacional. Assim, o expressivo crescimento econômico chinês registrado desde meados nos anos 1980 é um fator importante da redistribuição de poder no sistema internacional e da mudança de posição chinesa nessa hierarquia de poder. O Gráfico 1 mostra a trajetória do crescimento do PIB chinês em comparação com o PIB americano.



As reformas propostas por Deng Xiaoping buscaram diminuir o papel do estado e mudar a orientação da economia chinesa para uma postura mais pró-mercado (HU, 2015, p.213). As Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) foram importantes instrumentos no processo de abertura do mercado chinês. O desenvolvimento da indústria chinesa nesse período foi fundamentado em *joint ventures* e investimento externo direto (CHIN & THAKUR, 2010, p.124). Assim, a China desenvolveu uma economia sustentada por um grande fluxo de exportações e influxo de investimento direto (HUNG, 2016, p.54).

Evidenciando a importância do controle estatal na economia chinesa, os planos quinquenais exerceram função essencial no processo de modernização da economia chinesa, e ainda o são, sendo responsáveis por delimitar a estratégia econômica do país a

longo prazo. A preocupação com o planejamento diferencia a economia chinesa das economias ocidentais, cuja política econômica é interrompida a cada ciclo eleitoral, dificultando a concretização de estratégias econômicas a longo prazo (HU, 2015, p.226). Essa característica também tem importante impacto na inserção chinesa no sistema financeiro e monetário internacional, uma vez que o país resiste às pressões para a liberalização da economia chinesa, privilegiando uma estratégia planejada e em consonância com os interesses do país a longo prazo.

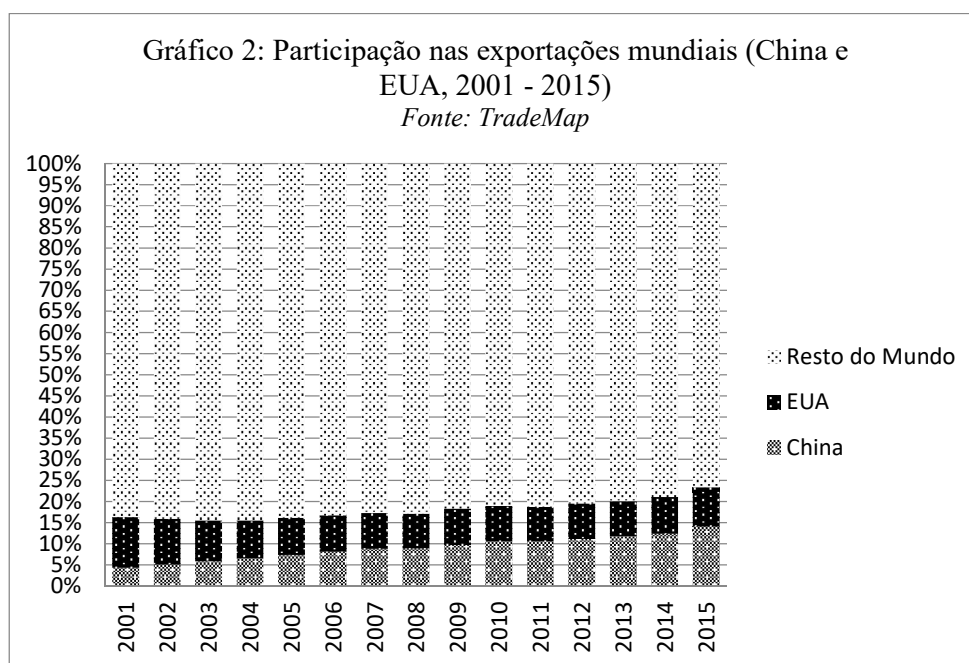
As grandes empresas estatais chinesas, SOEs, foram importantes atores no processo de modernização de sua economia e na manutenção da estabilidade doméstica (HU, 2015, p.229). Nos anos 1990, a China aprofundou o processo de abertura do seu mercado através de privatizações e desregulação, porém, a presença estatal na economia do país continua sendo importante (YANG, 2015, p.174). Esse processo de reforma das SOEs foi importante na ascensão do setor de exportações como principal motor do crescimento chinês (HUNG, 2016, p.69).

A abertura do mercado de bens chinês não foi acompanhada pela abertura do mercado de capitais na mesma proporção. Um sinal disso é que o sistema bancário do país é majoritariamente estatal (LIMA & DA SILVA, 2016, p.334). Contudo, o país tem atuado para a liberalização do IED e, nos últimos anos, tem intensificado o processo de reformas graduais e controladas pelo estado para a abertura da conta de capitais chinesa. Assim, a presença estatal ainda é maior no setor financeiro do que no setor de bens (YANG, 2015, p.175). Após desvalorizar competitivamente o yuan, em 1994, o governo chinês sustentou o atrelamento da moeda chinesa desvalorizada em relação ao dólar, assegurando preços mais baixos para as exportações do país no mercado internacional.

Uma herança da liderança de Deng Xiaoping é a crença de que a China precisa desenvolver primeiro suas capacidades econômicas para depois atuar de forma assertiva no sistema internacional, fazendo com que o exercício do poder do país só avance quando se crê que a China tem as capacidades necessárias para cumprir a função que se dispôs a realizar (YANG, 2015, p.163). Atualmente, o colosso econômico que a China representa no sistema internacional tem sofrido crescente pressão para uma atuação mais colaborativa na provisão de bens públicos da economia internacional. Em suma, a reintegração da China aos mercados regionais e internacional, através das reformas econômicas iniciadas nos anos 1980, marca uma nova fase na qual o Império do Meio busca retomar seu lugar como centro da economia regional e internacional (ARRIGHI, 2008, p.355).

#### 4.2.3 A segunda maior economia do sistema internacional

Nos anos 1990, a China já havia se integrado de maneira sólida ao capitalismo global (HUNG, 2016, p.60). Os anos 1990 foram palco de rápido e expressivo aumento da participação chinesa no comércio mundial, com queda contínua da participação dos EUA e seus aliados (ARRIGHI, 2008, p.142). O volume de exportações chinesas aumentou consideravelmente nesse período (ver gráfico 2). Esse aumento da participação chinesa nas exportações mundiais foi concomitante com o declínio da participação americana até a crise financeira de 2008/2009. Após a crise, a queda do preço das commodities significou considerável redução na participação de outros países em desenvolvimento, permitindo que os EUA aumentassem sua participação devido ao valor agregado de seus produtos exportados. A China, hoje, ocupa a posição de principal país exportador global. Os Estados Unidos são o principal destino das exportações chinesas e a China é o maior exportador para os EUA dentre os países asiáticos (HUNG, 2016, p.76). Esse fato revela a crescente interdependência entre as economias chinesa e americana.



O forte crescimento do país foi controlado de forma incisiva pelo governo do Partido Comunista Chinês (PCC), que promoveu a abertura gradual do mercado da China. A contínua intervenção e o protagonismo do estado na economia chinesa levam à caracterização do país como uma economia de estado capitalista (HU, 2015, p.229), utiliza-se também a denominação de economia socialista de mercado. Ho-Fung Hung (2016, p.60) classifica a China como um estado autoritário capitalista. Hoje, o PCC trabalha da mesma forma para a abertura do mercado de capitais chinês, levantando

acusações de adoção de políticas nacionalistas devido ao controle exercido pelo governo chinês. Tais críticas à política econômica chinesa resultam do forte impacto que a China tem nos mercados internacionais como consequência da sua grande economia e sua crescente integração nestes. A justificativa apresentada pela China para os controles estatais é a necessidade de garantir a continuidade do desenvolvimento chinês, visto que o país ainda não possui status de economia desenvolvida. A manutenção da melhora do padrão de vida da população chinesa é entendida como elemento conferidor de legitimidade ao governo comunista (HU, 2015, p.213). Ressalta-se que foi justamente uma economia baseada em políticas nacionalistas, apesar de orientação liberal e não comunista, que permitiu a Alemanha e aos EUA alcançarem status de grandes potências, a ponto de colocarem em xeque a hegemonia britânica no início do século XX (CARR, 1981, p.75).

Buscando manter sua independência das organizações financeiras internacionais, o país também mantém grandes quantidades de reservas internacionais para proteger a economia nacional de possíveis crises financeiras especulativas e choques cambiais que pudessem atrapalhar o processo de desenvolvimento chinês (CHIN & THANKUR, 2010, p.124). Tal medida é oriunda do aprendizado decorrente do caos financeiro gerado pela crise asiática de 1997/1998, que teve impactos negativos sobre a economia chinesa, embora o país tenha preservado o impulso do seu crescimento econômico. A China exporta bens para os Estados Unidos e adquire receitas em dólares, que são devolvidos parcialmente pelos chineses com as compras de títulos de dívidas pública e privada dos norte-americanos. Esta grande massa de títulos compõe uma importante parte das gigantescas reservas internacionais chinesas. Um outro motivo para a contínua aquisição de títulos do Tesouro Americano e de governos europeus pela China reside no interesse em obter o reconhecimento de economia de mercado (REICH & LEBOW, 2014, p.104). Essa compra massiva de títulos resultou no status da China como maior país detentor de reservas internacionais e o país com maior reserva em títulos americanos. Em 2015 as reservas chinesas foram estimadas em US\$ 3,405 trilhões, uma queda em relação ao pico alcançado em 2014 de US\$ 3,9 trilhões (BANCO MUNDIAL, s.d.). Assim, a China tem se tornado importante provedor de liquidez no sistema financeiro internacional (REICH & LEBOW, 2014, p.112). A grande acumulação de reservas internacionais pela China só é possível, contudo, devido ao grande superávit gerado pelo país no comércio internacional resultante de suas expressivas exportações (HUNG, 2016, p.69).

Hoje a China é considerada a “Fábrica do mundo” e tem direcionado investimentos para inovação tecnológica no intuito de aumentar o valor agregado dos produtos exportados pelo país. A China criou importantes laços comerciais com países asiáticos, tornando-se importadora de peças e componentes realizando a montagem final de produtos em território chinês que serão exportados, principalmente, para Europa e Estados Unidos. O país é também abundante em mão de obra e capitais, permitindo que investimentos sejam feitos para assegurar o acesso contínuo a matérias primas e recursos energéticos (HU, 2015, p.214). Juntos, esses elementos tornaram a China importante motor no aumento da participação no comércio internacional de outros países menos desenvolvidos, principalmente outros vizinhos asiáticos. Através do comércio, investimentos e da diplomacia, o poder chinês tem crescente alcance global (IKENBERRY, 2015, p.1). O governo chinês entende que a contínua expansão econômica acompanhada do desenvolvimento das capacidades militares do país é importante para a que a China não seja novamente submetida a humilhações no sistema internacional.

Dos tradicionais atributos de poder, a China possui a maior população mundial, o quarto maior território e a segunda maior economia (VAZ-PINTO, 2014, p.212). Em termos de Paridade de Poder de Compra, estima-se que o país já tenha ultrapassado os EUA. A China hoje é um dos principais importadores de matéria-prima e recursos energéticos, tornou-se o principal centro industrial e se encaminha para ocupar a posição de principal centro financeiro mundial através da atuação do governo para a crescente liberalização da conta de capitais chinesa. O país é o segundo maior receptor de Investimento Externo Direto, possui as maiores reservas internacionais de moeda estrangeira e é o maior credor do sistema (VAZ-PINTO, 2014, p.212). Apesar da desaceleração do crescimento do PIB chinês, o país continua apresentando taxas de crescimento mais elevadas que outros países desenvolvidos e emergentes, com exceção da Índia.

A ascensão econômica chinesa teve impacto profundo sobre a hierarquia de poder no sistema internacional. A China ainda carece de capacidades militares e prestígio comparáveis aos dos EUA, contudo o país tem trabalhado para seu fortalecimento militar, principalmente em termos tecnológicos e tem buscado, também, assumir o papel de participante responsável do sistema internacional. A ascensão chinesa significa que há mudanças na estrutura de poder do sistema internacional, gerando a expectativa de declínio relativo do poder americano. Em termos econômicos, a influência chinesa sobre

a economia internacional é cada vez mais comparável à influência americana. Contudo, apenas o exponencial crescimento chinês e a mudança na estrutura de poder do sistema internacional não são suficientes para explicar ou indicar a potencialidade de um momento de transição entre ordens hegemônicas. É preciso identificar os mecanismos que confirmam o processo de transição, que são desencadeados pela redistribuição de poder no sistema internacional.

#### 4.2.4 A inserção chinesa na ordem internacional americana

A reaproximação da China com os EUA e as reformas econômicas de Deng Xiaoping criaram a necessidade de integração da China na ordem internacional construída pela hegemonia americana. Em 1971, a China assumiu seu lugar na ONU, que até então era ocupado por Taiwan. O processo de inserção nessa ordem foi complicado pela necessidade de adequação de diversas políticas econômicas chinesas aos parâmetros e diretrizes da ordem internacional liberal. Em 2001, a China completou o seu processo de adesão à OMC. O interesse da China em ser membro da OMC, estava em obter o status universal de Nação Mais Favorecida (NMF) (YANG, 2015, p.168). O princípio de NMF da OMC garante a não discriminação dos produtos chineses nos mercados internacionais, aumentando as perspectivas de crescimento das exportações do país. A adesão do país à OMC foi importante para a continuidade da ascensão do setor exportador na China (HUNG, 2016, p.69).

A China esteve ausente do processo de criação dos regimes internacionais que sustentam a ordem hegemônica americana. Logo, as regras e normas acordadas no período de construção da estrutura de governança não levam em consideração os interesses chineses, visto que o país não participou do processo de barganha que resultou nesses regimes. Os regimes internacionais engessam assimetrias nas relações de poder, refletindo a distribuição de poder do momento em que a barganha para a criação do regime foi feita. Dessa forma, como já observado no capítulo dois, a ordem liberal hegemônica americana consolida os valores e princípios de conduta privilegiados pelos EUA e asseguram seu domínio sobre a ordem internacional. Isto posto, ao dar início ao processo de reinserção na economia internacional, a China teve que se comprometer com reformas e ajustes domésticos para que essa integração fosse concretizada. Por exemplo, quando o país completou seu processo de adesão à OMC, a China pactuou com uma lista de significativos compromissos de reforma na economia como condição para a adesão ao regime global de comércio (CHIN & THANKUR, 2010, p.126). Contudo, a integração a essa ordem liberal foi considerada essencial para que a China obtivesse maior acesso ao



mercado internacional, permitindo o aumento das exportações do país, o aumento dos investimentos nele e dando continuidade ao desenvolvimento da economia chinesa.

No sistema financeiro e monetário internacional essa assimetria de poder também está presente. O sistema de cotas de contribuição e votação no FMI reforça a assimetria de poder entre os países membros da organização. Essa assimetria e o papel do FMI como provedor de crédito de curto prazo para países que enfrentam déficits no Balanço de Pagamento permitiu que o Fundo exercesse pressão sobre a formulação das políticas macroeconômicas dos países, principalmente dos menos desenvolvidos, impondo a fórmula entendida como ideal pelos países mais poderosos e maiores contribuintes do Fundo (HELLEINER, 2011, p.222). A China sofre pressão para que a economia seja reorientada para adoção dos princípios neoliberais em relação aos fluxos de capitais do país. Contudo, o PCC tem o histórico de resistir a essas pressões. A recusa chinesa em adotar a fórmula do “Consenso de Washington” e submeter a economia chinesa à “terapia de choque” com o intuito de promover uma abrupta abertura do mercado de capitais do país tem sido fonte de atrito entre a China e os países desenvolvidos. A adequação gradual e controlada dos elementos domésticos às exigências internacionais tem sido um meio de modernização do sistema financeiro do país (REICH & LEBOW, 2014, p.101).

Em resumo, a China tem se integrado na ordem internacional adequando suas políticas domésticas de forma gradual aos requerimentos internacionais. Uma das exceções, porém, é no âmbito de políticas macroeconômicas, em que a adequação das normas nacionais às diretrizes internacionais é mais lenta devido ao temor de que descontentamentos possam causar perturbações domésticas no país (REICH & LEBOW, 2014, p.101). De acordo com Stephen Krasner (2010, p.25), a estabilidade social de um país é, *ceteris paribus*, inversamente relacionada ao aumento da abertura econômica. Ademais, a China tem buscado ocupar o papel de um membro responsável da ordem internacional, atuando para a promoção da estabilidade do sistema e evitando que sua postura seja entendida como revisionista (CALLAHAN, 2008, p.757).

#### **4.3 A China em um sistema internacional instável**

O período pós-Guerra Fria foi marcado por continuidade e mudança: ao mesmo tempo que houve continuidade da hegemonia americana e do arcabouço institucional construído por esta, surgiram novos temas importantes nas relações internacionais e houve alteração das formas de exercício do poder e de liderança (PECEQUILO, 2011, p.17). Os EUA mantiveram sua posição de liderança no sistema como resultado da sua sobrevivência vitoriosa ao conflito bipolar (PECEQUILO, 2011, p.18). Nos anos 1990,

deu-se, então, início ao período que ficou caracterizado pela unipolaridade do sistema internacional.

De acordo com William Wohlforth (1999, p.29), durante o momento de unipolaridade, não existe possibilidade de contrabalanceamento do poder hegemônico por outros países como decorrência da grande assimetria de poder, de forma que quando esse contrabalanceamento se torna possível, é sinal de que o momento unipolar chegou ao fim. O exponencial crescimento chinês e sua inserção assertiva no sistema internacional levantam discussões sobre o contrabalanceamento do poder americano por este país, juntamente com outros países emergentes. Dessa forma, é possível observar os mecanismos desencadeados pela redistribuição de poder no sistema internacional. Pode-se identificar o surgimento de novas potências no sistema internacional como resultado da redistribuição de poder no sistema e a contradição entre a ordem internacional e a hierarquia de poder e de prestígio. Há continuidade da ordem criada sob a hegemonia americana, apesar da percepção do lento e contínuo declínio do poder relativo do país, ao mesmo tempo que surge uma grande potência com potencialidade latente de alcançar o status de hegemonia no sistema. Como será observado nas próximas seções, os regimes internacionais construídos sob a hegemonia americana sofrem crescente pressão devido à insatisfação das potências emergentes com a assimetria de poder estagnada na estrutura dessas organizações. Concomitantemente, o poder hegemônico busca manter sua hegemonia e a corrente estrutura de governança, enfrentando atritos crescentes com as potências emergentes. Esse cenário de contradição entre a ordem internacional e a hierarquia de poder e a crescente pressão sobre os regimes internacionais e sua perda de legitimidade resultam na crescente instabilidade do sistema internacional e na percepção de insuficiência de capacidades do hegemona em declínio para restauração da ordem e da estabilidade.

O momento atual é marcado pela dificuldade dos EUA e da Grã-Bretanha de alcançarem acordos sobre o ordenamento financeiro e monetário sem a participação dos países emergentes, que surgem como países demandantes no processo de elaboração das regras e normas da economia internacional (GRIFFITH-JONES, 2002, p.36). Concomitantemente, como nos anos 1920 e 1930, crises parecem ser recorrentes e são rapidamente espalhadas pelo globo por contágio sem que haja instrumentos sólidos que promovam liquidez no sistema e dissipem as dissipem (GUPTA, 2016). A economia americana tem sido percebida como fonte de instabilidade econômica internacional, e o país que antes era o grande credor do mundo ocupa a posição de maior devedor

atualmente (REICH & LEBOW, 2014, p.12). Desde o período pós-guerra, a liderança dos EUA sobre o sistema internacional tem sido baseada na premissa de que, como benefício do papel de hegemonia, o país tem o direito de quebrar as regras internacionais quando for do seu interesse (MASTANDUNO, 2015, p.194). No período recente, o unilateralismo americano e o desrespeito às regras internacionais têm se tornado mais recorrentes, como observado na postura americana pós-crise de 2008. Os EUA se mostram cada vez menos disponíveis em arcar com os custos de manutenção da estabilidade sistêmica.

Apesar de o dólar continuar sendo a moeda mais importante de reserva no sistema internacional, os EUA não se mostram disponíveis em garantir a liquidez do sistema a menos que seja em face de uma crise aguda (GUPTA, 2016). Há crescente unilateralismo da política externa americana, tornando a observância do país às regras e normas internacionais seletiva e inconsistente quando contrárias ao seu interesse (REICH & LEBOW, 2014, p.101).

Com significativas reservas internacionais, a China tem se tornado importante provedor de liquidez no sistema financeiro internacional, como demonstrado no período pós-crise de 2008, quando o país foi o principal fornecedor de crédito para o governo americano (REICH & LEBOW, 2014, p.112). No mesmo sentido, o país tem atuado de forma a ajudar os países europeus em crise, como Espanha e Grécia, através da compra de títulos da dívida desses países e do Mecanismo de Estabilização Financeira Europeu (EFSM, sigla do inglês) (REICH & LEBOW, 2014, p.113). Assim, a China se encaminha para ocupar a posição de *lender of last resort*, garantindo a estabilidade do sistema financeiro internacional.

Autores como Reich & Lebow afirmam que o sistema econômico global já funciona sem um poder hegemônico (REICH & LEBOW, 2014, p.42). A liderança americana nesse sistema é, contudo, ainda bastante evidente, mas é inegável que esta já não é capaz de cumprir com todas as funções que lhe são imputadas pelo posto de hegemonia, abrindo maior espaço para contestação das normas e regras em vigor. Nesse cenário de instabilidade e incerteza, a ascensão da China pode representar a possibilidade de uma crise da governança internacional, se esta optar por não assumir o lugar correspondente às suas capacidades de poder e se as velhas potências se mostrarem incapazes de adaptação à nova realidade do sistema (KISSINGER, 2014, p.369). Essa crise resulta do fato de que a estrutura da governança econômica internacional não é

alterada em sincronia com as mudanças na distribuição de poder entre os estados (KRASNER, 2010, p.39).

Em meio a uma ordem construída sem a efetiva participação chinesa, o país tem pressionado por reformas e por maior oportunidade de voz nas organizações internacionais multilaterais existentes. De acordo com a TEH, espera-se que um país que acumula poder no sistema internacional busque alterar a ordem desse sistema de acordo com seus interesses (GILPIN, 1981, p.95). É evidente que organizações internacionais como o FMI, o Banco Mundial, a OMC e a própria ONU ainda refletem a redistribuição de poder do período pós-Segunda Guerra. Os EUA continuam utilizando seus elementos de poder para manter e aumentar sua influência no sistema internacional (PECEQUILO, 2011, p.479). As novas potências ainda se encontram às margens dos processos decisórios das instituições que compõem os regimes internacionais. Assim, a ordem vigente não corresponde aos interesses dos atores que caminham para ocupar a primazia do sistema internacional. A pressão criada por esses estados leva à crise da ordem existente, fazendo desta uma consequência da mudança na distribuição de poder no sistema internacional (KISSINGER, 2014, p.367). De acordo com Henry Kissinger o desafio resultante da ascensão chinesa é o reordenamento do sistema internacional (KISSINGER, 2014, p.373). Alguns autores sugerem que a acomodação dos interesses chineses nas organizações vigentes será suficiente para a integração do país na ordem americana e apaziguar possíveis incentivos à criação de uma nova ordem internacional (PECEQUILO, 2011, p.283).

A China tem buscado participar ativamente do processo de reordenamento global sem causar grandes atritos com o poder hegemônico vigente, e mais importante, sem assumir responsabilidades custosas que possam atrapalhar o processo de desenvolvimento nacional. Três elementos da política externa chinesa permitem entender a sua atuação no sistema em prol da reforma da ordem internacional: a reorientação estratégica da China, que inclui a disposição em promover a defesa dos seus vizinhos (papel do *One Belt, One Road*), a liderança chinesa na governança global e a ênfase na coexistência de diferentes sociedades evitando um conflito ideológico (MORTON, 2016). A China começa a viver o dilema entre internacionalismo ou isolacionismo enfrentado pelos EUA no seu momento de expansão, sabendo que um maior engajamento com questões internacionais trará impactos e custos para o nível doméstico. Da mesma forma que os EUA estiveram fora do Concerto Europeu, a China esteve à margem da ordem internacional desde a Revolução Cultural.

Nesse ambiente de ascensão chinesa e lento, porém contínuo, declínio americano, a ordem internacional criada pela liderança dos EUA tem enfrentado momentos de instabilidade e incerteza, com crescente perda de legitimidade das instituições existentes. A crise de 2008 é um dos principais exemplos de pressão sofrida pela ordem liberal americana (IKENBERRY, 2011, p.4). O afastamento dos EUA das normas e regras da ordem criada em seu período de hegemonia aumenta a instabilidade do sistema econômico internacional, dando indício da indisposição do país de continuar arcando com os custos de manutenção da ordem e da estabilidade do sistema. Assim, o comportamento dos EUA na política econômica debilita aos poucos a afirmação do país de centralidade e prudência na economia mundial (REICH & LEBOW, 2014, p.103). Em contraponto, a China tem atuado para a aplicação mais incisiva dos princípios promovidos por essas instituições internacionais que têm sido renegados pela postura do poder hegemônico (LIU, 2014, p.133-4).

#### 4.3.1 A China e os países em desenvolvimento

A redistribuição de poder não se deu apenas pela ascensão chinesa, outros países se desenvolveram despontando como potências emergentes e buscando maior protagonismo no sistema internacional. Países como Índia, Brasil, África do Sul, entre outros, tornaram-se importantes atores da governança internacional. A principal demanda desses países é a revisão das normas e regras vigentes com o intuito de favorecer o desenvolvimento econômico dos mesmos, vulnerável a mudanças e desequilíbrios nas economias desenvolvidas. Nesse sentido, a China tem atuado como importante porta-voz do mundo em desenvolvimento, advogando mudanças nesses regimes que, em tese, seriam benéficas às economias em desenvolvimento. A China afirma representar os interesses políticos e econômicos dos países em desenvolvimento como um todo e não apenas seus interesses próprios (STRAND et.al, 2016, p.57). A aproximação chinesa com o mundo em desenvolvimento tem origem no período maoísta, quando a China privilegiou a aproximação a esses países a fim de criar uma frente unida contra o envolvimento na Guerra Fria (HU, 2015, p.223).

A China tem logrado obter o apoio de diversos países em desenvolvimento na sua busca por reformas no sistema financeiro e monetário internacional. Uma das formas que o país tem utilizado para obter esse apoio e a legitimidade resultante é através da sua atuação como importante doador e investidor em iniciativas para o desenvolvimento internacional. O comprometimento chinês com o fomento ao desenvolvimento tem levado o país da posição de receptor de ajuda ao desenvolvimento à posição de doador

(REICH & LEBOW, 2014, p.117). A atuação chinesa, todavia, desafia a postura dos doadores tradicionais ao ter seu foco no desenvolvimento de infraestrutura e não impor condicionalidades políticas aos países recipientes (CHIN & THAKUR, 2010, p.130). Os Estados Unidos continuam sendo o maior doador do mundo, porém, sua ajuda não tem sido direcionada ao desenvolvimento (REICH & LEBOW, 2014, p.117). A China tem buscado atuar em todos os continentes com o objetivo de promover o desenvolvimento e estreitar laços econômicos com os países receptores de ajuda (LIU, 2014, p.136), aumentando, assim, a legitimidade de suas demandas no sistema internacional.

Outro instrumento para aproximação com o mundo em desenvolvimento são as relações comerciais que alçaram a China à posição de importante consumidor de matérias-primas de países em desenvolvimento. A estratégia chinesa para a consolidação dessas relações econômicas é a realização de acordos bilaterais de comércio e investimento com esses países (VADELL et.al, 2016, p.78). O país tem se tornado o principal parceiro comercial de diversos países na África e na América Latina, além de outros países asiáticos. A postura pragmática nas relações comerciais sem exigências políticas cria uma alternativa para os países menos desenvolvidos de acelerar o seu processo de desenvolvimento (HUNG, 2016, p.106). Ao caminhar para o centro do capitalismo internacional, a China tem simultaneamente configurado uma nova estrutura na relação dos países em desenvolvimento (considerados à margem do capitalismo) com o centro, criando um novo modelo de interdependência assimétrica (VADELL et.al, 2016, p.68).

Dentre os países em desenvolvimento, o grupo de países emergentes se destaca como importantes parceiros chineses na empreitada de um sistema internacional menos assimétrico. A criação dos BRICS como institucionalização da cooperação entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul mostra a importância desses países na estratégia chinesa de reformar a ordem internacional. A Rússia, apesar de não ser emergente, como a China, esteve à margem da ordem internacional desde a Guerra Fria, sem que houvesse sua plena integração a esta. Apesar da integração desses países na ordem internacional criada pela hegemonia americana e pelo desenvolvimento econômico obtido por estes nesse sistema, a ausência destes do processo de barganha definidor das regras e normas é sinal da assimetria institucionalizada por essas instituições. O descontentamento com essa assimetria institucionalizada cria oportunidades para que a China estreite os laços diplomáticos e aumente a cooperação com esses países, que podem vir a se tornar importantes aliados de uma possível hegemonia chinesa.

#### 4.3.2 A China e as instituições financeiras e monetárias tradicionais

Em termos gerais, as instituições construídas pelo poder hegemônico são vistas pelos países emergentes como instrumentos de dominação e manutenção das assimetrias de poder internacional (ACHARYA, 2014, p.53). Assim, as organizações de Bretton Woods e o G-7, agora transformado em G-20, são entendidos como elementos da manutenção da hegemonia americana no sistema internacional. Essas organizações também são instrumentos para disseminação do modelo econômico idealizado pelos Estados Unidos para os demais países. A China é um importante alvo de pressões para implementação de políticas neoliberais. Essas instituições exercem pressão para maior liberalização da conta de capitais chinesa e maior conformidade com as regras e princípios estabelecidos no sistema financeiro e monetário internacional. Porém, a China tem resistido, visto que a experiência histórica de liberalização econômica através da “terapia de choque”, baseada nas instruções do Consenso de Washington, promovida por essas instituições, revela o impacto negativo que tal processo pode gerar no cenário doméstico. Uma das prioridades do PCC é a manutenção de uma China unida através de um sistema doméstico estável e controlado, simultâneo à continuidade da modernização econômica do país (HU, 2015, p.225).

Quatro funções são identificadas como fundamentais do sistema financeiro e monetário internacional: provisão de transparência e regulação, provisão de liquidez, mecanismo para negociação de dívidas e mecanismo para o financiamento do desenvolvimento (GRIFFITH-JONES, 2002, p.25). Essas funções são exercidas pelas diferentes instituições que compõem esse sistema, muitas vezes, às custas dos interesses e necessidades dos países em desenvolvimento de forma que estes, inclusive a China, têm sido pressionados a implementar os padrões financeiros internacionais estabelecidos previamente sem a contribuição desses países (GRIFFITH-JONES, 2002, p.27).

A China tem expressado grande insatisfação com essa realidade assimétrica estagnada nessas organizações. Em discurso ao Fórum Econômico Mundial, o presidente chinês afirmou que um dos motivos para a dificuldade de avanço do crescimento econômico internacional é a ausência de uma estrutura de governança internacional adequada ao novo cenário em que os países em desenvolvimento contribuem com 80% do crescimento econômico global (XI, 2017). A preocupação com o desenvolvimento econômico é um elemento importante da inserção da China nas organizações financeiras

tradicionais. O país trabalha nas organizações tradicionais<sup>11</sup> para a promoção da agenda do desenvolvimento a partir da perspectiva de um país em desenvolvimento (STRAND et.al, 2016, p.56).

A principal preocupação chinesa é que essa realidade possa vir a criar obstáculos para a continuidade do desenvolvimento do país. Apesar do grande crescimento do PIB nacional, as cotas de votação da China nessas organizações ainda não refletem a mudança estrutural na hierarquia de poder (STRAND et.al, 2016, p.59). Conflitos entre a China e os Estados Unidos serão cada vez mais recorrentes, resultantes da crescente contradição entre a hierarquia de poder e a ordem internacional vigente e são refletidos em disputas nas instituições e organizações internacionais tradicionais por maior representatividade e acomodação dos interesses e necessidades do país em ascensão. A China tem progressivamente assumido uma postura crítica à ordem hegemônica econômica americana (HU, 2015, p.235).

#### *4.3.2.1 Fundo Monetário Internacional*

Como visto, o FMI foi criado no período pós-Guerra para promover a cooperação e a coordenação macroeconômica no sistema internacional. As funções da organização podem ser resumidas em: aconselhar, monitorar, financiar e regulamentar (BOORMAN, 2002, p.210). Nesse sentido, o FMI atuou como importante bastião na propagação dos princípios liberais e, posteriormente, neoliberais no sistema internacional. Através da imposição de condicionalidades para o acesso a crédito aos países de menor desenvolvimento, a instituição foi responsável pela inserção e adequação desses países ao neoliberalismo.

O FMI é a instituição que tem melhor representado a dominância dos EUA sobre as finanças internacionais (PAUTASSO, 2015, p.13). Essa predominância é refletida no veto que os EUA asseguraram para si mesmos na divisão dos poderes de voto da instituição. As cotas de votação da organização ainda refletem a distribuição de poder no período pós-guerra, apesar das reformas recentes. A importância das cotas de votação reside na influência que um país pode exercer sobre o Fundo. Teoricamente, essa influência deveria estar de acordo com o tamanho da economia de um país e sua contribuição ao FMI, contudo, a manutenção da estrutura de votação com reformas insuficientes para a adequação à distribuição de poder econômico atual, revela o

---

<sup>11</sup> Entende-se por organizações tradicionais aquelas criadas no período da hegemonia americana e que são dominantes no sistema financeiro e monetário internacional.



descolamento entre a estrutura de poder e de prestígio, resultando na crise dessa instituição. O processo de definição do poder de voto dos países na organização parte de uma quantidade básica dada a todos os membros de 250 votos básicos, podendo ser acrescidos de acordo com o tamanho das contribuições do país ao fundo, sendo cada voto adicional concedido a cada 100.000 SDRs da cota do país (GRIFFITH-JONES, 2002, p.52). A fórmula que determina as cotas de contribuição e conseqüentemente de votação incluem variáveis como o PIB, o grau de abertura no mercado financeiro e a quantidade de reservas internacionais (LESAGE et.al, 2015, p.154). Com exceção do índice de abertura do mercado financeiro, a China possui a maior reserva internacional e o segundo maior PIB.

As decisões na organização requerem uma maioria de 85% dos votos. Antes da revisão de 2010, os EUA possuíam 16,7% dos votos (PAUTASSO, 2015, p.14). Assim, o país possui poder de veto e os países europeus, se somadas suas cotas, também possuem veto na organização. Isso significa que permanece uma estrutura em que esses países contam com uma representação excessiva, principalmente os países europeus, em relação às suas capacidades econômicas e sua participação no FMI (LESAGE et.al, 2015, p.154).

A emergência dos países em desenvolvimento levou ao aumento das pressões para que as cotas de votação fossem reavaliadas e passassem a refletir o verdadeiro peso da participação destes na economia internacional (BRZEZINSKI, 2012). A atuação do FMI na crise asiática de 1997/1998, percebida como insuficiente pelos países em desenvolvimento é outro fator que justifica a demanda deles por maior participação na organização (LESAGE et.al, 2015, p.153). Como resposta, os países emergentes também se engajaram na acumulação de reservas internacionais com o objetivo de reduzir a dependência em relação ao Fundo em momentos de crise. A China tem, inclusive, aumentado sua contribuição a iniciativas regionais como a Iniciativa Chiang Mai, que é um acordo regional de swaps de moeda entre os países da ASEAN, o Japão, a Coreia do Sul e a China (LESAGE et.al, 2015, p.170).

A China tem aumentado paulatinamente sua contribuição ao FMI, principalmente em períodos de crise, através de rearranjos bilaterais, que não exigem a readequação das cotas. Essa efetiva participação chinesa serviu de respaldo para a demanda do país por uma cota de votação na organização mais condizente com seus esforços e participação nas finanças internacionais. Todavia, o país se comprometeu em disponibilizar 43 bilhões para a estabilização da crise da zona do euro no FMI, antes mesmo da concretização da redistribuição das cotas (YE, 2016). Sem a contribuição da China e de outros países

emergentes, os recursos do fundo se mostram incapazes para contenção de crises em grandes economias (LESAGE et.al, 2015, p.165).

Em 2010, na revisão periódica de cotas, foram definidos novos valores que aumentaram a representatividade dos países em desenvolvimento, mas sem que os EUA perdessem o veto, ainda assim, o Congresso americano não ratificou tais mudanças impedindo sua implementação até 2015, quando o pacote de reformas foi aprovado. Cerca de 6% das cotas foram redirecionadas para os países em desenvolvimento, principalmente, para os países BRICS (FMI, 2014). A cota chinesa foi aumentada de 3,9% para 6%, mas a redução do poder de votação americano foi de 16,7% para 16,4% (PAUTASSO, 2015, p.14). Essa reforma, quando negociada, foi vista como essencial para o revigoramento da legitimidade da instituição. Os BRICS se mostraram insatisfeitos com a demora de ratificação do pacote de reformas afirmando que a não implementação afetava negativamente a legitimidade, credibilidade e efetividade da instituição (BRICS, 2014). Como resultado, o G-20 pode evoluir como principal fórum de discussão sobre os rumos políticos da economia global, visto que a China e os demais países emergentes entendem possuir maior influência nesta instituição (LESAGE et.al, 2015, p.156). Entretanto, o G-20 não é uma estrutura executiva e administrativa para a tomada e encaminhamento de decisões efetivamente.

Outras demandas presentes na reforma de 2010 se referem à composição do Conselho Executivo do FMI, no qual também há uma representação exacerbada dos países desenvolvidos e uma sub-representação dos países em desenvolvimento e o fim da regra tácita em que o diretor do FMI é sempre um europeu enquanto o diretor do Banco Mundial é sempre um americano. Na última transição de liderança no FMI, a China não propôs nenhum candidato próprio, nem em comum acordo com os BRICs, de forma que Christine Lagarde, francesa, foi eleita diretora-gerente do Fundo. Resta, portanto, esperar pela próxima transição para averiguar se realmente houve flexibilização dessa regra tácita.

Uma importante demanda em relação ao Fundo refere-se à ausência de uma coordenação efetiva das políticas monetárias, levando a efeitos de contágio negativos nas economias emergentes resultantes de ações unilaterais dos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento protestam em relação às condicionalidades existentes para obtenção de crédito impostas pelo FMI, como as exigências de políticas de austeridade fiscal pelos tomadores de empréstimos (BRICS, 2013; Griffith-Jones, 2014). A imposição dessas condicionalidades compromete o controle macroeconômico dos governos sobre a

economia de seus países. A aplicação dessas políticas também é assimétrica, visto que a situação atual da economia americana e seu grande déficit no balanço de pagamentos deveriam ser alvo de pressões para medidas de austeridade fiscal e ajustes estruturais pelo FMI, mas não o é uma vez que “os EUA são o FMI” (HARVEY, 2003, p.72).

A reinvenção da ordem americana nos anos 1970 e sua reorientação para políticas neoliberais, resumidas no Consenso de Washington em 1989, afetou de forma negativa os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, visto que estes perderam ainda mais o controle sobre suas políticas macroeconômicas, uma vez que a liberdade do capital no sistema neoliberal depende da não intervenção do estado nos mercados nacionais e internacionais. Os elementos mais importantes receitados pelo Consenso de Washington incluem a liberalização financeira e comercial, privatizações, re-regulação da economia e cortes de gastos públicos para ajustes orçamentais (VADELL et.al, 2016, p.74). O próprio mercado se tornou controlador das políticas macroeconômicas. Assim, um país pode ser punido com uma fuga de capitais se adotar políticas desaprovadas pelo mercado, gerando-se crises como a do México em 1994 e da Ásia em 1997-1998 (HELLEINER, 2011, p.225). Em ambas as crises, a atuação do FMI esteve relacionada à imposição de condicionalidades para que esses países fossem considerados membros “legítimos e confiáveis” do sistema e assim recebessem o empréstimo para recuperação pós-crise (PECEQUILO, 2011, p.341). Porém, as condicionalidades impostas pelo FMI aos empréstimos são vistas como fator de agravamento das consequências dessas crises (HELLEINER, 2011, p.238). Empobrecimento e desemprego para milhões de pessoas foram consequências da imposição de políticas deflacionárias pelo FMI (HARVEY, 2003, p.66). Houve, também, fuga de capital para o dólar fortalecendo a posição da moeda americana no cenário internacional (HARVEY, 2003, p.66). Essas condicionalidades impostas pelo FMI são vistas de forma negativa pelos países em desenvolvimento, como elementos que dificultam o acesso desses países ao desenvolvimento econômico.

A estagnação da estrutura de poder dentro do Fundo, a exigência de condicionalidades e a insuficiência de recursos para a contenção de crises financeiras resultam na crescente insatisfação da China e dos países emergentes com a organização, levando à criação de instituições complementares como o Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS. Assim, a perspectiva é que o FMI perca progressivamente sua posição de exclusividade no sistema financeiro e monetário internacional e torne-se apenas mais um nó na rede de segurança financeira global (LESAGE et.al, 2015, p.165).

#### 4.3.2.2 *A hegemonia do dólar*

Desde o fim do padrão ouro-dólar nos anos 1970, renovou-se a hegemonia monetária dos Estados Unidos. Dessa vez, os EUA passaram a dispor da versão dólar flexível, sem lastro, como principal moeda de reserva internacional. Apesar da criação dos direitos especiais de saque, os SDRs, no âmbito do FMI, como forma de diminuir a importância do dólar, a moeda estadunidense, sem câmbio fixo, continua ocupando posição central no sistema monetário internacional. Sem a obrigação da conversibilidade do dólar em ouro, os Estados Unidos tornaram-se ainda mais livres e desembaraçados para impor unilateralmente medidas monetárias em função exclusivamente das circunstâncias internas nacionais da economia norte-americana. Os países emergentes reclamam da volatilidade cambial gerada pelo uso do dólar como moeda principal de reserva no lugar dos Direitos Especiais de Saque. Por ser uma moeda nacional, a quantidade de moeda disponível no sistema fica à mercê dos interesses domésticos do país emissor da moeda, no caso os EUA. Os impactos negativos da hegemonia do dólar na economia chinesa levam à contestação desta hegemonia pelo país de duas formas: através de pressão para maior utilização dos SDRs e da crescente internacionalização da sua moeda, o RMB, para rivalizar com o dólar. A internacionalização da moeda chinesa será explorada com mais espaço no próximo capítulo.

Dentre as propostas já feitas pela China com o objetivo de aumentar a relevância dos SDRs estão a possibilidade de emissão de ativos financeiros em SDRs, o ajustamento do preço dos SDRs em relação a outras moedas e a criação de um fundo no FMI, no qual governos nacionais pudessem trocar suas reservas denominadas em moedas nacionais por SDRs e a inclusão de outras moedas, como o próprio RMB na cesta que compõem o SDR (HELLEINER, 2011, p.232). Apesar dos esforços chineses, os SDRs ainda possuem papel marginal no sistema econômico internacional.

Como apontado antes, havia a demanda chinesa para a inclusão do renminbi (RMB) na cesta de moedas que compõe os SDRs, o que foi concretizado em 01 de outubro de 2016. O RMB hoje se encontra entre as 6 moedas mais utilizadas para transações no sistema internacional. Bancos Centrais internacionais têm buscado estabelecer uma reserva em RMB mesmo que em pequena quantidade (PRASAD, 2016). Assim, a China busca aumentar a importância e o uso da sua moeda no sistema internacional e diminuir sua dependência em relação ao dólar americano. Para Esward Prasad, o RMB vai continuar crescendo e será elemento importante na estabilização do sistema monetário internacional, mas não ocupará a posição de moeda dominante (PRASAD, 2016).

#### 4.3.2.3 *Banco Mundial*

A relação da China com o Banco Mundial é marcada pela cautela do país em adotar as medidas de reforma propostas pelo Banco, associadas ao Consenso de Washington, para a implantação de uma economia neoliberal (ARRIGHI, 2008, p.361). Diferentemente de outros países que passaram pela “terapia de choque” neoliberal na América Latina e no Leste Europeu, a China nunca permitiu que as imposições políticas do BM eliminassem o controle do estado sobre a economia chinesa. Dessa forma, o país recebeu bem os conselhos e a ajuda oriundos do Banco, mas com cautela, aplicando apenas o que estivesse em acordo com os interesses nacionais (ARRIGHI, 2008, p.361). A China reafirma a singularidade do seu modelo de desenvolvimento por respeitar as peculiaridades das necessidades do país, sem copiar o modelo de outros países (XI, 2017). Assim, a China sempre rejeitou o modelo pronto de desenvolvimento imposto pelo Banco Mundial, como elemento da hegemonia americana. Ao mesmo tempo, afirma que nenhum modelo de desenvolvimento deva ser imposto a qualquer país, visto que este deve sempre respeitar as peculiaridades e necessidades de cada nação (XI, 2017).

A insatisfação da China, como de outros países emergentes, relaciona-se às provisões insuficientes de oferta de crédito a longo prazo para manutenção do crescimento dos países em desenvolvimento, principalmente para investimentos em infraestrutura. Apesar de reformas recentes, a influência de países em desenvolvimento no Banco ainda é menor que dos EUA e da UE (STRAND et.al, 2016, p.57). Outro motivo de insatisfação chinesa em relação ao Banco é a dificuldade de obter financiamento para projetos chineses, diante da ausência de apoio dos EUA a esses projetos. Entre 2004 e 2011 os EUA apoiaram apenas 40% dos projetos chineses no BM (STRAND et.al, 2016, p.57).

A atuação chinesa em promoção ao desenvolvimento tem rivalizado com as iniciativas do Banco Mundial. Na África, a China tem levado à diminuição sistemática da influência do Banco, ao prover investimentos como ajuda ao desenvolvimento a esses países sem a imposição de condicionalidades políticas e com taxas de juros menores (REICH & LEBOW, 2014, P.121). Hoje a China sustenta fluxos elevados em forma de ajuda ao desenvolvimento. Ainda assim, o país tem aumentado suas contribuições a fundos especiais do BM, sem que isso resulte em um aumento do seu poder de voto na organização. A percepção de insuficiência do BM para a promoção contínua do desenvolvimento no sistema internacional tem levado a China a não apenas aumentar sua contribuição às iniciativas tradicionais, mas a utilizar iniciativas próprias para promover

o desenvolvimento, principalmente em termos de infraestrutura, tanto na própria China quanto em outros países em desenvolvimento. É importante observar que a ajuda chinesa ao desenvolvimento tem caráter pragmático e os principais receptores desses investimentos são parceiros econômicos estratégicos para o país.

#### *4.3.2.4 O G-20*

A crise de 1997/1998 na Ásia, revelou a importância de participação de economias emergentes na governança das finanças internacionais de maneira mais consistente. Em um primeiro momento, economias emergentes foram adicionadas às reuniões do grupo, mas sem participação decisória. De forma que a atuação do grupo tendia mais a um meio de informação do que de decisão (GRIFFITH-JONES, 2002, p.40). Após a crise financeira de 2008/2009, o G20 foi institucionalizado somando outras economias emergentes ao G7, a convite dos EUA. O advento da crise também trouxe a regularização das reuniões do grupo, com o objetivo de estabilizar o sistema financeiro internacional (LIU, 2014, p.125). A institucionalização do G-20 financeiro, revela a perda de centralidade do G-8 para a manutenção da estabilidade no sistema financeiro internacional, como resultado da mudança da redistribuição de poder. Em 2009, na primeira conferência como G20, China e Estados Unidos exerceram o papel de liderança principal da conferência (BRZEZINSKI, 2012). Essa perda de centralidade pode ser considerada reflexo da mudança do centro gravitacional de poder mundial para a região do Oceano Pacífico (BRZEZINSKI, 2012). O G-20 tornou-se importante palco para reivindicações dos países emergentes, como as propostas de reforma do FMI (LESAGE et.al, 2015, p.156).

Desde a formalização da participação chinesa no G20, o país tem atuado para a promoção de um sistema financeiro internacional estável e propício ao desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos (LIU, 2014, p.129). No momento pós-crise, a China pressionou para mudança de paradigma das políticas contra cíclicas e de empréstimo de emergência do FMI (CHIN & THAKUR, 2010, p.127). O G20 tem sido um importante instrumento para o controle de crises financeiras internacionais e tem se mostrado a estratégia preferida da China e dos EUA para a manutenção da estabilidade financeira internacional (CHIN & THAKUR, 2010, p.133).

O ano de 2016 foi marcado pela presidência chinesa do G20, uma oportunidade do país de mostrar sua liderança no desenvolvimento da economia internacional e sua contribuição para a manutenção da estabilidade da mesma. A importância dessa presidência reside na chance de o país participar de forma mais efetiva na definição da

agenda econômica internacional e na criação de confiança com os demais países participantes do grupo (YE, 2016). Assim, a atuação chinesa confirma seu engajamento em se afirmar como um participante responsável do sistema financeiro e monetário internacional, ou seja, como um país demandante e atuante para a estabilidade e ordem da economia global. A pressão internacional para que a China atue como membro responsável da ordem internacional é resultado da crescente importância do país para garantir a estabilidade econômica internacional.

#### 4.3.3 EUA e a perda de poder relativo nas instituições financeiras internacionais

O crescente débito americano em relação a China e a outros governos estrangeiros para o financiamento do seu déficit comercial reduz a capacidade americana de impor seus interesses em negociações multilaterais e bilaterais que são as bases da governança econômica internacional (ARRIGHI, 2008, p.205). O débito nacional americano em relação à China torna o país mais vulnerável economicamente, deixando-o à mercê dos seus credores internacionais, afetando negativamente o papel do dólar como moeda de reserva internacional e reduzindo a liderança dos EUA nas instituições financeiras internacionais (BRZEZINSKI, 2012). Apesar da relativa perda de poder em termos econômicos pelos Estados Unidos e do crescente deslocamento da centralidade da economia internacional para o eixo asiático, os EUA têm sido contrários a mudanças que alterem a distribuição de poder nas organizações internacionais, de forma a refletir a nova hierarquia já existente de poder (PAUTASSO, 2015, p.13).

A crise de 2008 evidenciou, novamente, a vulnerabilidade das economias nacionais resultantes da dependência em relação ao dólar e à economia americana. A postura unilateral, voltada para a estabilidade econômica nacional, muitas vezes desligada das necessidades da economia internacional, tem impactado de forma negativa a liderança americana no sistema financeiro e monetário internacional. Há também a crescente desilusão com o modelo neoliberal promovido pela liderança dos Estados Unidos desde os anos 1970 (HU, 2015, p.236).

Todavia, a crise de 2008 mostrou, também, que as instituições de Bretton Woods ainda são importantes para a estabilização do sistema financeiro visto que a China, como potencial poder hegemônico, ainda não possui todas as capacidades necessárias para prover a estabilização do sistema financeiro internacional. Para tanto, a China reforçou seu engajamento nas tradicionais organizações de Bretton Woods com o objetivo de adequá-las à nova realidade de poder (CHIN & THAKUR, 2010, p.127). Porém, a partir

de 2013 o país passou a complementar a pressão por reforma nas organizações tradicionais com a proposição de instituições financeiras complementares e alternativas.

A postura dos EUA contrária às reformas em termos de representação nas organizações financeiras internacionais junto com a demanda dos países periféricos por acesso a recursos sem ingerência política, através da imposição de condicionalidades relacionadas à aplicação de políticas neoliberais do Consenso de Washington, tem direcionado o esforço desses países para a criação de novas instituições financeiras (PAUTASSO, 2015, p.14). A ordem multilateral não sobreviverá ao desalinhamento em relação à distribuição real de poder no sistema internacional (CHIN & THAKUR, 2010). A China tem sido um importante ator na promoção dessas novas instituições ao mesmo tempo que busca aumentar a abertura do seu mercado de capitais e almeja a posição central dos fluxos financeiros internacionais.

A crescente importância da Ásia na economia internacional tem apontado para o redirecionamento do centro do mercado capitalista internacional para o continente asiático (ARRIGHI, 2008; BRZEZINSKI, 2012; PAUTASSO, 2015, p.14). A China, principalmente, saiu da periferia para o centro da economia global (VADELL et.al, 2016, p.67). Assim, este país, que já é considerado o “chão de fábrica” do mundo, tem se encaminhado para ocupar também uma posição central nos fluxos financeiros internacionais. Concomitantemente, o país tem adotado uma postura mais assertiva em relação a provisão de ordem e estabilidade internacional através de novas instituições, principalmente no sistema financeiro e monetário. Ao propor novas instituições que se apresentam como complementares, mas são também alternativas ao sistema de governança financeira existente, a China busca avançar a acomodação dos seus interesses e necessidades nesse sistema. A atuação chinesa nesse sentido é o foco do próximo capítulo.

#### **4.4 Conclusão**

O cenário financeiro e monetário internacional atual é marcado por recorrentes crises e meios insuficientes e insatisfatórias para a resolução destas. A percepção de crescente instabilidade é real para países emergentes, como a China. As instituições tradicionais têm se mostrado insuficientes na manutenção e no resgate da estabilidade internacional em tempos de crise. A crescente perda de legitimidade dessas instituições está associada à perda de poder relativo dos EUA no cenário internacional e a ascensão de potências emergentes como atores demandantes nesse sistema. O expressivo crescimento chinês nos últimos anos trouxe consigo o aumento da importância do país



nos fluxos financeiros internacionais. Hoje, a China é o maior detentor de reservas cambiais, sendo o principal provedor de liquidez internacional.

Esses fatos revelam a contradição entre a distribuição de poder existente e a ordem internacional, que ainda reflete de forma estagnada a distribuição de poder do período pós-Segunda Guerra. A crise das instituições tradicionais é reflexo desse descompasso. Concomitantemente, a hierarquia de prestígio não acompanhou o processo de mudança da distribuição de poder e também se encontra descompassada. A China tem atuado como importante ator na busca de reforma dessa ordem para melhor concordância com a distribuição de poder atual. Evitando uma postura conflitiva e combativa às instituições tradicionais, o país tem buscado reformas no ensejo de melhor acomodar seus interesses e necessidades e os interesses dos países em desenvolvimento.

O engajamento chinês no resgate da estabilidade da ordem internacional e a acomodação dos seus interesses e dos países em desenvolvimento está intimamente relacionada com a mudança da estrutura de poder no sistema. Ao se tornar uma grande potência, o país tem condições de questionar as regras de governança que contradizem seus interesses. Os EUA, poder hegemônico vigente, enxergam essa postura como uma ameaça à estabilidade e à ordem internacional, quando, na verdade, representa uma afronta apenas aos interesses americanos. A busca pelo reordenamento do sistema envolve a mudança do grupo de países cujos interesses são beneficiados pelo ordenamento do sistema. A vinculação do país com a estabilidade do sistema financeiro e monetário internacional é um elemento importante para a confirmação de uma possível hegemonia chinesa. Se confirmada, essa associação da estabilidade com a China levará a progressiva alteração da hierarquia de prestígio para corresponder à nova hierarquia de poder.

Contudo, as iniciativas de reforma têm se mostrado insuficientes na obtenção dos interesses da China em relação ao sistema financeiro e monetário internacional. Isto posto, o país tem trabalhado na provisão de novas instituições complementares e alternativas às instituições tradicionais criadas sob a hegemonia americana. A atuação chinesa, nesse sentido, será explorada no próximo capítulo.

## **5 A CHINA E A RECONFIGURAÇÃO DA GOVERNANÇA NO SISTEMA FINANCEIRO E MONETÁRIO INTERNACIONAL**

### **5.1 Introdução**

No capítulo anterior discorreu-se sobre o processo de ascensão chinesa, a redistribuição de poder no sistema internacional e observaram-se os mecanismos iniciados por esse processo de mudança da estrutura hierárquica internacional, no regime financeiro e monetário, principalmente nas organizações tradicionais como o FMI e o BM, além do G-20 financeiro. A continuidade do crescimento chinês e a emergência de novas potências minam de forma progressiva a preponderância do poderio americano. Observou-se, também, que as instituições tradicionais do sistema financeiro e monetário internacional não têm sido capazes de acomodar os interesses chineses, principalmente seu desejo de maior influência nessas instituições de acordo com suas capacidades econômicas.

A China, hoje, é a segunda maior economia mundial e já superou a economia americana em termos de paridade de compra, contudo, sua influência sobre a elaboração da agenda e das regras que governam o sistema econômico internacional é bastante aquém de seu poderio econômico. Compreendendo a importância dos elementos financeiros e monetários para a continuidade do crescimento chinês, o país tem buscado maior protagonismo nesse âmbito. A atuação chinesa nesse sistema tem sido crescentemente vista como fundamental para a existência de estabilidade e equilíbrio, devido ao impacto crucial da economia chinesa na economia internacional.

O objetivo deste capítulo é identificar as iniciativas chinesas cujo propósito é aumentar sua participação como definidora de agenda e normas do sistema financeiro e monetário internacional. No fim do capítulo, retoma-se a discussão sobre transição de ordens hegemônicas e faz-se uma análise dos elementos presentes e ausentes para a confirmação de um possível ciclo de hegemonia chinesa.

### **5.2 China: potência revisionista?**

Partindo-se da TEH, presume-se que a China, como poder em ascensão, buscará derrubar a ordem hegemônica vigente e construir uma nova ordem que reflita seus interesses e princípios. Essa expectativa é gerada pela evidência histórica, em que os momentos de transição de hegemonia no sistema foram marcados pelo colapso total da ordem vigente, sendo reestabelecida uma nova ordem apenas com a confirmação de um novo poder hegemônico no sistema (ARRIGHI, 2008, p.172). O objetivo chinês seria a criação de uma ordem internacional mais inclusiva e igualitária com base nos seus

interesses e visão de mundo (MORTON, 2016). Contudo, uma análise da postura chinesa revela a preferência, por enquanto, em tentar reformar as organizações e instituições existentes, a fim de acomodar seus interesses. A China, por enquanto, não aparenta estar interessada em redesenhar toda a ordem internacional, como os EUA fizeram no fim da Segunda Guerra (REICH & LEBOW, 2014, p.129). Entretanto, tal estratégia chinesa, embora taticamente, entra em atrito com o interesse dos EUA em manter sua posição de primazia e hegemonia, de modo incontestável, bloqueando até mesmo reformas conciliadoras nos regimes e organizações criados pelo poder norte-americano.

A impossibilidade de alcançar avanços consideráveis nesse processo de reforma e acomodação tem levado a China a buscar outros meios para aumentar o seu protagonismo nos regimes internacionais, incluindo o sistema financeiro e monetário internacional. A estratégia paralela privilegiada pelo país tem sido a proposição de novas instituições financeiras internacionais, de forma unilateral ou em conjunto com outros países em desenvolvimento. O discurso de proposição dessas novas instituições afirma seu caráter complementar às organizações existentes, reafirmando seu compromisso com a ordem e a estabilidade internacional.

Apesar de afirmarem sua complementaridade às instituições vigentes, as novas instituições são também alternativas, uma vez que oferecem aos países novas opções além das organizações tradicionais que, possivelmente, não terão a imposição das mesmas condicionalidades e exigências feitas nas instituições tradicionais. Independentemente da retórica cautelosa, as novas instituições articuladas pela China, caracterizam-se, de modo complexo, como simultaneamente complementares e alternativas, desde já, na prática. A contradição entre os interesses dos países em desenvolvimento e dos países desenvolvidos faz com que um novo ordenamento do sistema financeiro e monetário internacional seja essencial para a manutenção do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos (GRIFFITH-JONES, 2002, p.26). As iniciativas chinesas gozam, então, de apoio dos países em desenvolvimento, principalmente.

A China se encontra entre os países que estiveram ausentes do processo de formulação das regras internacionais e que expressam de forma clara seu desejo de alterar essas regras (KISSINGER, 2014, p.10). A não contemplação dos interesses e necessidades da China nesses regimes internacionais motiva a postura reformista do país em relação às organizações tradicionais. Os acordos do FMI e do Banco Mundial, juntamente com os mecanismos de mercado, impõem sobre os países membros padrões econômicos que devem ser respeitados sem que estes países sejam consultados sobre seus

interesses e necessidades (GRIFFITH-JONES, 2002, p.27). O objetivo chinês é aumentar sua capacidade de formulação dessas normas acordadas e a reformulação das regras vistas como prejudiciais à continuidade do desenvolvimento chinês, uma vez que a busca por maior voz nas organizações tradicionais não tem refletido nos avanços esperados.

Três elementos da política externa chinesa permitem entender a sua atuação no sistema internacional em prol de um reordenamento pacífico da ordem liberal existente: reorientação estratégica da China, que incluiu a disposição em promover a defesa dos seus vizinhos (papel do *One Belt, One Road*); a liderança chinesa na governança global e a ênfase na coexistência de diferentes sociedades evitando um conflito ideológico (MORTON, 2016). Certamente, a postura de apaziguamento da China em relação à manutenção da ordem liberal só será durável se esta permitir a acomodação dos interesses do país.

A atuação chinesa no sistema financeiro e monetário internacional tem dois importantes aspectos: a provisão de liquidez financeira e o fomento ao desenvolvimento econômico de outros países emergentes (LEBOW & REICH, 2014, p.43). O investimento chinês em diversas iniciativas no sistema financeiro como o NDB, o AIIB, *Silk Road Economic Belt* (SREB) e *One Belt, One Road* (OROB) contabilizam somas sem precedentes (cerca de 1,41 trilhões de dólares), de forma que, nem mesmo durante a Guerra Fria, os EUA e a URSS investiram somas semelhantes no sistema internacional (SHAMBAUGH, 2015). A disposição chinesa em realizar esses investimentos baseia-se no seu interesse em continuar o seu processo de desenvolvimento econômico e de ocupar uma posição no sistema internacional, que reflita adequadamente suas capacidades de poder.

Para que as novas instituições propostas sejam bem-sucedidas, elas precisarão suprir as necessidades do sistema financeiro internacional que as instituições existentes não são capazes de suprir, promovendo, simultaneamente, uma governança global mais colaborativa e sensível aos interesses dos países em desenvolvimento e a estabilidade da economia internacional. Ademais, os novos arranjos buscam promover bens públicos, como a tentativa de estabilidade do sistema financeiro internacional e a promoção do desenvolvimento de infraestrutura (GUPTA, 2016). Se a China for bem-sucedida nessas tarefas através dessas novas instituições internacionais, a liderança chinesa será progressivamente entendida como importante para um sistema internacional em equilíbrio.

Apesar da busca chinesa para melhor acomodação do seu status de grande potência no sistema econômico internacional, o país tem se preocupado em não adotar uma postura radicalmente revisionista (PAUTASSO, 2015, p.14). Parece, então, ser interesse do mundo ocidental, protetores da ordem liberal internacional, permitir a acomodação dos interesses chineses e as reformas propostas pelo país para que não haja o desmoronamento da ordem liberal pela sua incongruência com a nova distribuição de poder existente.

#### 5.2.1 A China e o conceito de ascensão pacífica

A aquisição de poder econômico pela China alterou sua posição na hierarquia de poder do sistema internacional alçando-a à posição de grande potência. Isto posto, a China entende que essa mudança no seu status pode levantar temores e desconfianças sobre suas intenções no sistema internacional, podendo culminar em um conflito armado com aqueles países que se sentem ameaçados pela ascensão chinesa. Nesse sentido, Pequim buscou desenvolver dois importantes conceitos relacionados, que orientam a inserção chinesa no espaço internacional: a ascensão pacífica e o novo tipo de relação entre grandes potências, sendo que o segundo pode ser entendido como um corolário do primeiro.

A ideia de ascensão pacífica surge da preocupação chinesa de que o acúmulo de capacidades econômicas e militares pelo país levante preocupações nos demais países do sistema. O país sempre reafirma que seus interesses de ascensão são pacíficos, diferentemente do Japão e da Alemanha na primeira metade do século XX (VAZ-PINTO, 2014, p.217). A ideia de ascensão pacífica tem origem na experiência histórica chinesa em que o país foi o principal centro de comércio mundial, sem adotar uma postura militar agressiva ou criar um sistema de dominação pela coerção. A China busca resgatar o conceito de competição econômica pacífica, experiência vivida pelo continente asiático entre 1598 e 1894 (ARRIGHI, 2008, p.324). Porém, o crescimento econômico chinês e seu consequente fortalecimento militar têm dificultado a manutenção de um perfil discreto da China no sistema internacional, gerando pressão para maior envolvimento do país na governança internacional (VAZ-PINTO, 2014, p.210).

O novo tipo de relação entre as grandes potências é uma resposta à expectativa realista de que necessariamente a ascensão chinesa resultará em um conflito com os Estados Unidos, potência hegemônica, ou outras grandes potências do sistema. O presidente chinês, Xi Jinping, resumiu esse conceito em três pontos: sem conflito ou confrontos, respeito mútuo e cooperação com ganhos mútuos (QI, 2015, p.350). Esse

conceito tem origem na tradição cultural chinesa e revela uma busca por uma relação harmoniosa entre as grandes potências buscando criar um ambiente internacional propício para a cooperação entre os países e reduzindo a desconfiança dos EUA sobre as intenções chinesas, como potência em ascensão. Contudo, a busca por uma nova forma de relação entre grandes potências não implica em uma postura de aquiescência chinesa a todas as demandas americanas, independentemente de seus interesses (QI, 2015, p.363).

Esses conceitos, juntamente com o comprometimento da China com o desenvolvimento são rotineiramente reafirmados pelo presidente Xi Jinping em seus discursos. No discurso em comemoração aos 70 anos da vitória chinesa sobre o expansionismo japonês na Segunda Guerra Mundial, em 2015, o presidente reafirmou o comprometimento da China com a paz internacional, a cooperação com resultados positivos para todos os países e o comprometimento da China em não buscar a hegemonia no sentido de dominação e expansionismo territorial (XI, 2015). No Fórum Econômico Mundial em janeiro de 2017, o presidente mais uma vez reafirmou o comprometimento chinês com a cooperação promotora de ganhos mútuos no sistema internacional (XI, 2017).

#### 5.2.2 China: pós-hegemonia ou potencial poder hegemônico

Na literatura recente, alguns autores entendem que a China é um poder contra hegemônico ou pós-hegemônico, no sentido de buscar sua primazia no sistema internacional, mas não de uma hegemonia, como os EUA e a Grã-Bretanha estabeleceram no sistema internacional (KIVIMÄKI, 2014, p.). A caracterização da China como uma potência anti-hegemônica deriva da assertividade em demonstrar seu desinteresse na intervenção em questões domésticas de outros países (KIVIMÄKI, 2014, p.429). Outros autores, ainda, afirmam que a China não é um poder status quo, mas também não pode ser considerada um poder revisionista uma vez que o país busca apenas a acomodação dos seus interesses na ordem existente (ZHAO, 2016, p.14). Zbigniew Brzezinski (2012) afirma que a China não é um país revolucionário e nem o será, nas próximas décadas, pois ainda possui um longo caminho rumo à modernização e ao desenvolvimento.

A TEH presume que um líder deve emergir para restaurar a estabilidade do sistema internacional, papel que determina o poder hegemônico do sistema. Como o sistema será ordenado depende dos interesses e princípios do poder hegemônico em ascensão. Certamente, uma possível ordem internacional sustentada pela primazia chinesa terá elementos contrastantes com as ordens passadas. Nesse sentido, as ideias chinesas para a ordenação do sistema internacional podem ser consideradas “um novo

script para hegemonia” (CALLAHAN, 2008, p.756). A percepção de continuidade entre as ordens americana e britânica pode ser entendida como resultado da semelhança cultural entre os dois países, visto que os EUA foram colônias britânicas. Uma ordem proposta pela China terá elementos de continuidade com a ordem existente, mas também terá elementos de rompimento com essa ordem. Cada ciclo hegemônico possui suas características únicas (KIVIMÄKI, 2014, p.428). Isto posto, entende-se que a China é um poder hegemônico em potencial, visto sua crescente importância para a estabilização da economia internacional, não apenas por seus ensejos de poder. Como visto nos dois primeiros capítulos, a pressão do sistema internacional sob o poder hegemônico em potencial para que este assuma a liderança do sistema pode preceder a decisão do país em ascensão de assumir essa posição.

### 5.2.3 A China e a ordem liberal internacional

Há grande temor de que a ascensão chinesa leve ao fim da ordem liberal internacional, uma vez que o país é dirigido pelo Partido Comunista Chinês, cujo controle sobre o mercado chinês é exercido de acordo com os interesses nacionais. Logo, a China, por não ser uma democracia liberal, desvia do modelo ideal proposto pela ordem americana. A visão de que a ordem liberal só pode ser mantida pelos EUA, contudo, é limitada e aumenta a potencialidade de conflito entre a China e os EUA.

O processo de reformas econômicas na China tem transformado a economia do país redirecionando-a para maior conformidade com as regras de mercado capitalistas. A abordagem chinesa sobre esse capitalismo, porém, diverge do modelo promovido pelos EUA (HU, 2015, p.213), gerando desconforto nos países ocidentais e levantando o temor de que o aumento da influência chinesa no sistema liberal internacional possa significar menos liberalização dos mercados. A China tem buscado conciliar um modelo político centralizado no PCC com o capitalismo do sistema internacional. O principal motivo para essa conciliação é a dependência chinesa dos fluxos de comércio e investimento para a continuidade do seu desenvolvimento econômico, de forma que o país não anseia representar uma alternativa à ordem neoliberal (HUNG, 2016, p.10). A China depende da manutenção dos mercados de bens e capitais internacionais abertos para a continuidade da sua modernização econômica.

Até o momento, o governo chinês não tem proposto o rompimento completo com a abertura dos mercados, apenas a readequação dessa ordem aos interesses das emergentes potências econômicas. A resistência chinesa à ordem liderada pelos EUA resulta da sua dificuldade em promover seus interesses nesta (IKENBERRY, 2015, p.6). Nesse sentido,

a China flexibiliza os preceitos neoliberais de acordo com os interesses e necessidades do país. O entendimento de que existem outras formas e interpretações para regras e normas liberais permite que os países em desenvolvimento tenham mais participação nessa ordem, dando a esta maior legitimidade perante estes atores insatisfeitos (ACHARYA, 2014, p.42). Assim, o declínio da hegemonia americana não significa, necessariamente, o fim da ordem liberal, apenas o fim da ordem liderada pelos Estados Unidos (ACHARYA, 2014, p.108).

A inserção da China na ordem liberal internacional e seu consequente usufruto da estabilidade que possibilitou o rápido e exponencial crescimento chinês criaram, no país, certo interesse na manutenção dessa ordem, ao invés do seu completo colapso. Isso resulta da necessidade de que o poder hegemônico crie uma ordem internacional que pareça interessante aos demais países, legitimando a continuidade dessa ordem. Os Estados Unidos foram bem-sucedidos nesse sentido, permitindo que países como a China obtivessem oportunidades de ganhos, apesar das assimetrias de poder e de privilégios que a ordem hegemônica impõe ao sistema. Hoje a China é o principal país beneficiário do sistema internacional existente (REICH & LEBOW, 2014, p.104), por ser um ator que usufrui da estabilidade oriunda da ordem liberal, junto com outros países emergentes. Isso, porém, não significa que a China e esses países aceitarão essa ordem sem demandar reformas que acomodem seus interesses (ACHARYA, 2014, p.51). A estratégia chinesa tem sido de atuar, principalmente, dentro da ordem existente, buscando aumentar sua legitimidade e autoridade para promover uma ordem internacional renovada (IKENBERRY, 2011, p.347). A China tem grandes interesses na ordem liberal existente (ACHARYA, 2014, p.47; HU, 2015, p.212). Logo, o objetivo chinês é aumentar sua influência sobre as instituições econômicas internacionais (HU, 2015, p.212). A estratégia escolhida é de reforma e acomodação nas instituições tradicionais recorrendo à criação de novas instituições, quando necessário.

O pensamento chinês atual reflete o período comunista, mas também o resgate do pensamento tradicional chinês (KISSINGER, 2014, p.229). Logo, não é possível afirmar que uma ordem chinesa terá como princípio básico a substituição do capitalismo pelo comunismo. Isto posto, não significa que não haja divergências ideológicas quanto às formas ideais de solucionar os problemas estruturais internacionais, como a questão do desenvolvimento econômico de regiões subdesenvolvidas (STRAND et.al, 2016, p.56). Para Reich & Lebow (2014, p.104), a atuação chinesa é auto interessada levando o país a



exercer um papel de custódia da ordem liberal, uma vez que a manutenção da estabilidade econômica internacional beneficia o país.

O comprometimento da China em reformar a ordem existente, em vez de esperar sua derrocada como consequência da contradição entre a hierarquia de poder e a ordem internacional existente, revela o caráter pacífico da ascensão chinesa. É possível, então, afirmar que a China tem buscado atuar de forma assertiva, porém não revisionista, para a melhor adequação do seu status de poder no sistema internacional (PAUTASSO, 2015, p.17). A postura chinesa também reflete a percepção crescente no país de que sua atuação é importante para a manutenção do bem-estar do sistema econômico internacional como um todo, pensamento condizente com a aproximação chinesa dos países em desenvolvimento. Da mesma forma, entende-se que os problemas da China são os problemas do mundo (CALLAHAN, 2008, p.757). Em suma, paradoxalmente, a China atua, ao mesmo tempo, alterando o balanço de poder que sustenta a ordem liberal internacional e conservando esta mesma ordem (HUNG, 2016, p.117).

### **5.3 As novas instituições propostas pela China**

Diante do lento passo de mudança nas instituições internacionais existentes, a China tem optado por atuar de forma mais assertiva, propondo novidades no sistema financeiro e monetário internacional. As iniciativas chinesas devem ser entendidas como tentativas de incrementar positivamente a ordem internacional existente e não a busca pela quebra da ordem econômica internacional hodierna. Assim, enquanto o esforço chinês por maior influência nas organizações tradicionais for bloqueado, a China atuará na promoção de novos fóruns de decisão das regras do sistema financeiro e monetário internacional (STRAND et.al, 2016, p.58).

O uso dessas alternativas reflete a insuficiência da influência chinesa para alterar aspectos estruturais da governança internacional, visto que essa estrutura de governança ainda é dominada pela influência do poder hegemônico em declínio. Sendo assim, a postura chinesa revela uma peculiaridade deste momento de transição entre ordens hegemônicas, não observada nos momentos anteriores: a concomitância entre o declínio do poder hegemônico e a crescente atuação do poder ascendente como líder e provedor de equilíbrio da ordem internacional.

A atuação chinesa em relação a proposição de novas iniciativas de governança financeira e monetária internacional tem como principal foco o continente asiático, onde a China tem enfrentado oposição japonesa e americana à sua ascensão. Estados emergentes podem criar instituições multilaterais regionais com o objetivo de diminuir a

ingerência do poder hegemônico sobre seus objetivos, de forma que essas instituições podem excluir as grandes potências ou incluí-las, dando-lhes pouca margem de manobra através de normas e regras previamente definidas (ACHARYA, 2014, p.53). A China tem atuado para o fortalecimento das relações econômicas com seus vizinhos mais próximos através de um emaranhado de relações comerciais e de investimento. Desde a Guerra Fria, o continente asiático é considerado uma importante esfera de influência americana, que tem sido mantida com o beneplácito japonês (IKENBERRY, 2014, p.211). Contudo, desde a crise de 1997 e 1998 a percepção no continente é de crescente insuficiência dos Estados Unidos para assegurar a estabilidade econômica na região. Parece, então, haver crescente demanda por soluções chinesas para questões internacionais na Ásia (CALLAHAN, 2008, p.759).

A demanda por novas formas de cooperação no sistema financeiro internacional, que respeitem as necessidades dos países em desenvolvimento na prevenção e contenção de crises, surgiu no início dos anos 2000, após a crise asiática e a atuação insuficiente das instituições financeiras internacionais, levando estes países a reivindicarem mais participação nas negociações financeiras (LINS, 2002, p.20). A China constantemente apresenta-se, para esses países, como um parceiro econômico alternativo

com ofertas mais generosas de acesso aos seus recursos naturais, empréstimos maiores com menos exigências políticas e taxas de administração e projetos grandes e complicados de infraestrutura em regiões distantes por até metade do custo dos concorrentes do Norte. (ARRIGHI, 2008, p.387)

### 5.3.1 A internacionalização do renminbi

A crise de 2008 nos EUA e seus efeitos sobre a China evidenciaram o perigo que permeia a dependência chinesa em relação ao dólar. Por ser uma moeda nacional, as políticas monetárias que regulam o dólar têm como principal objetivo a estabilidade da economia americana, sem levar em consideração as necessidades de outras economias e a estabilidade do sistema financeiro monetário internacional. Diante do perigo de sua vulnerabilidade em relação ao dólar, a China deu novo fôlego a um longo processo de internacionalização da sua moeda, o renminbi (RMB). O objetivo dessa internacionalização é diminuir a dependência chinesa do dólar e aumentar a importância do RMB no cenário financeiro internacional.

O interesse chinês na internacionalização do RMB surgiu após a crise asiática de 1997, com o objetivo de reduzir a dependência em relação ao dólar e a vulnerabilidade

decorrente da denominação em dólar da maior parte dos ativos de suas gigantescas reservas internacionais (HELLEINER, 2011, p.232). A crise de 2009 reforçou essa perspectiva e renovou o ânimo chinês em promover a internacionalização da sua moeda. Como toda medida econômica tomada pelo governo chinês, o processo de internacionalização do RMB tem como característica ser um processo gradual e preocupado com a manutenção da estabilidade econômica do país (YIN-WONG et.al, 2011). Através de um processo gradual de internacionalização controlada de sua moeda nacional, a China tem buscado minar a preponderância do dólar como principal moeda de reserva internacional (STUENKEL, 2015).

O processo de internacionalização de uma moeda envolve o aumento do uso desta para empréstimos, crédito e outras transações financeiras internacionais (YIN-WONG et.al, 2011). Nesse sentido, em 2008, a China realizou acordos bilaterais de swaps cambiais com oito bancos centrais estrangeiros (YIN-WONG et.al, 2011). Ao realizar tais acordos, a China abastece esses bancos de RMB permitindo que transações comerciais sejam realizadas sem a utilização do dólar americano (REICH & LEBOW, 2014, p.127). A China privilegia contratos comerciais estabelecidos em RMB, contudo, o dólar continua sendo a principal moeda usada nesses contratos, devido à falta de confiança no RMB pelos demais países (HUNG, 2016, p.130). Em 2016, o país anunciou a possibilidade de transações comerciais diretas com a África do Sul, através da convertibilidade direta entre o rand sul africano e o RMB. Para aumentar o uso da moeda chinesa para transações internacionais é preciso torná-la plenamente convertível. Como parte da internacionalização da moeda, é preciso ainda que haja completa abertura da Conta de Capitais chinesa. Essa abertura tem sido realizada de forma gradual com movimentos pró internacionalização do RMB conjugados com controle estatal exercido pelo governo chinês (YIN-WONG et.al, 2011). Ainda no sentido de internacionalização da moeda chinesa e redução da dependência do dólar, a inclusão da moeda chinesa na cesta de SDRs também é um importante movimento rumo a maior internacionalização do RMB. Desde a crise de 2009, a China aumentou os esforços para que o renminbi fosse incluído na cesta de SDRs do FMI e em novembro de 2015 tal esforço foi concretizado (GUPTA, 2016).

Apesar do contínuo declínio americano, o dólar continua sendo a moeda transnacional de reserva e o problema de ingerência de políticas monetárias continua sendo um elemento presente no sistema financeiro e monetário internacional. Esta complicação resulta da dificuldade do líder, no caso, os EUA, de distinguir entre o bem

público e o privado (KINDLEBERGER, 1986, p.39). Contudo, a substituição do dólar pelo RMB ou outra moeda nacional como principal moeda de reserva internacional resultaria no mesmo trade-off entre interesses nacionais e internacionais na formulação da política monetária.

O sucesso chinês na internacionalização do RMB pode representar uma ameaça real à posição do dólar como moeda principal de reservas, diferenciando-se do momento de crise dos anos 1970, no qual não havia uma moeda que oferecesse uma alternativa viável para substituir o dólar (ARRIGHI, 2008, p.211). A concretização da internacionalização do RMB e o aumento do seu uso em transações internacionais pode levar ao aumento da desvalorização do dólar, diminuindo sua relevância como moeda de reserva internacional (REICH & LEBOW, 2014, p.127). Hoje, o RMB é a quinta moeda mais utilizada no mundo e a China continua engajada na continuidade da internacionalização de sua moeda (SWIFT, 2015, p.6). Ainda assim, é preciso ter em mente que o destronamento do dólar será uma tarefa árdua, cujo percurso enfrentará resistência da preferência pelo status quo pelos EUA e outros países (ARRIGHI, 2008, p.212).

A hegemonia americana é sustentada em grande parte pela continuidade da primazia do dólar no sistema monetário internacional (HUNG, 2016, p.11). Isto posto, a internacionalização da moeda chinesa e a possibilidade do destronamento do dólar são elementos importantes para a confirmação de uma possível hegemonia chinesa no sistema financeiro e monetário internacional. Giovanni Arrighi (2008, p.388) ressalta a continuidade de utilização da moeda britânica por algumas décadas após o fim da hegemonia britânica no sistema internacional, da mesma forma, a continuidade da hegemonia no dólar, para o autor, independe da continuidade da hegemonia americana, que para ele já chegou ao seu fim, restando apenas a pura dominação. Neste sentido, Arrighi (2008, p.388) distingue os conceitos de pura e exclusiva dominação, de um lado, e hegemonia, de outro. A hegemonia decorre da combinação de dominação e consentimento por parte dos estados seguidores do líder. Ho-Fung Hung (2016) diverge de Arrighi e vê a continuidade da hegemonia do dólar como fator essencial para a manutenção da superioridade americana sobre a China em termos de poder econômico e militar. Ou seja, enquanto o dólar for a principal moeda de reserva internacional, na perspectiva deste autor, uma possível hegemonia chinesa não será concretizada.

### 5.3.2 Novos Bancos de Desenvolvimento

Outro setor do sistema financeiro e monetário internacional em que a China tem buscado exercer liderança é o setor de crédito ao desenvolvimento. Através da criação de bancos de desenvolvimento alimentados, principalmente, por capital chinês, o país oferece instituições complementares e alternativas ao Banco Mundial e outras instituições associadas à hegemonia americana. Como visto, a grande insatisfação com o Banco Mundial e outros bancos de desenvolvimento regional, como o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, sigla do inglês), resulta da predominância dos EUA e seus aliados na liderança dessas organizações, o que impede o avanço dos interesses da China e de outros países em desenvolvimento, visto que as decisões de alocação dos recursos dessas instituições estão atreladas a imposição de condicionalidades e aos interesses dos países dominantes.

A importância dessas iniciativas em prol do desenvolvimento está relacionada à busca por legitimidade para a reforma do sistema internacional proposta pela China, com o objetivo de angariar apoio dos países em desenvolvimento. Há um consenso de que as iniciativas internacionais existentes não são suficientes para dar continuidade ao processo de desenvolvimento desses países. A China tem emergido como importante investidor em infraestrutura, elemento fundamental para o desenvolvimento dessas economias. Assim, o país tem buscado ocupar o papel de mediador na promoção de investimento em infraestrutura através tanto de seus bancos nacionais quanto de instituições financeiras multilaterais de iniciativa própria.

Apesar de declarados como complementares aos bancos de desenvolvimento existentes, estes novos bancos representam uma alternativa por serem fontes de obtenção de recursos para o desenvolvimento dissociadas das condicionalidades e imposições feitas pelas instituições tradicionais. Juntos, estes bancos trazem três principais diferenças: a ausência de condicionalidades, um processo mais rápido de acesso ao crédito e uma alternativa de crédito para países de renda média que carecem de investimento em infraestrutura (ESTEVEES et.al, 2016). O investimento chinês em desenvolvimento é visto pelos países receptores como livre de imposições políticas e com menores taxas de juros que a ajuda fornecida pelos EUA ou organizações tradicionais, como o Banco Mundial (REICH & LEBOW, 2014, p.117). Essa visão deriva da ausência de preocupação chinesa sobre os modelos políticos domésticos dos seus parceiros econômicos e um foco pragmático nas oportunidades econômicas que possam resultar destas parcerias (WANG & ZHU, 2015, p.367). Além disso, não há vinculação da ajuda ao desenvolvimento à

promoção de valores e modelo específicos, como faz os EUA para a promoção de democracias liberais.

Muito se discute se esses novos bancos, na verdade, estariam seguindo os rumos das instituições tradicionais. Uma análise feita por Esteves et.al indica que o contrário parece ser verdade, ao menos em relação à questão de políticas ambientais atreladas aos empréstimos (ESTEVES et.al, 2016). Como as demais iniciativas chinesas no sistema econômico internacional, a criação dos bancos de desenvolvimento tem como objetivo também permitir a realização de interesses chineses como acesso a fontes de matérias primas, aumento do comércio com os países receptores e aumento da influência da China sobre estes países (REICH & LEBOW, 2014, p.117-8).

#### *5.3.2.1 Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura*

O AIIB (sigla do inglês), resulta de uma proposta chinesa em criar um banco focado em investimento em infraestrutura no continente asiático. Além da China, o banco tem como membros fundadores outros 20 países asiáticos e países de fora da região, como Austrália, Brasil, Egito, Finlândia, França, Alemanha, Indonésia, Irã, Israel, Itália, Noruega, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido. Assim, encontram-se entre os membros fundadores do AIIB importantes aliados tradicionais dos EUA, como o Reino Unido e a Alemanha, que apesar de veemente protesto americano, optaram por participar da iniciativa chinesa, evidenciando a diminuição da influência diplomática americana inclusive sobre seus mais importantes e tradicionais aliados (ITO, 2015, p.4). Esse fato, pode ser considerado como uma evidência de perda de influência dos Estados Unidos no sistema financeiro internacional (STRAND et.al, 2016, p.63). A China busca manter sob controle a influência ocidental sobre o Banco assegurando sua posição de principal membro e garantindo maior participação aos países do continente asiático (ITO, 2015, p.5).

A criação do AIIB deriva do entendimento chinês que o ADB e o Banco Mundial não possuem os recursos suficientes para continuar promovendo o desenvolvimento no continente asiático, principalmente no que se refere a atender as imensas necessidades de investimento em infraestrutura (ITO, 2015, p.3). O montante inicial de recursos do banco foi estabelecido em US\$100 bilhões, sendo que metade seria provida pela China e o restante dividido entre os demais países membros. A alocação dos recursos do banco é feita de acordo com o PIB de cada país. O Banco tem como objetivo o desenvolvimento asiático, principalmente em infraestrutura, mas admite-se que esses investimentos podem gerar impactos em outras regiões do globo (JIN, 2016).

O AIIB é um banco multilateral que visa complementar as iniciativas existentes focalizando seus investimentos em infraestrutura e setores produtivos, preferencialmente no continente asiático (PAUTASSO, 2015, p.16). O banco tem papel fundamental na consolidação da iniciativa chinesa *One Belt, One Road* (OBOR), que visa a integração física da China até a Europa através de desenvolvimento de infraestrutura. A iniciativa OBOR está inserida no contexto de modernização da China, como proposto por Xi Jinping, em que o país voltaria a ocupar a posição central da economia internacional (ZHAO, 2016, p.15)

A proposta do AIIB é vista, também, como forma de diminuir a influência japonesa e a americana na região, consolidada através do ADB. Há sobreposição significativa entre os membros dos dois bancos, com exceção do Japão e Estados Unidos que optaram por uma postura de contraposição ao banco (ITO, 2015, p.4). Refletindo o descontentamento chinês com as regras atuais do sistema financeiro e monetário internacional, a China não abriu mão de sua posição como fundador principal do banco com maior influência sobre suas regras e escopo legal (STRAND et.al, 2016, p.63). O poder de votação no AIIB é definido como nas organizações tradicionais, baseando-se no tamanho da contribuição dos países ao banco. A alocação chinesa de recursos no banco garantiu ao país o poder de veto. Os demais membros fundadores também possuem uma quantidade “bônus” de votos.

As principais críticas feitas pelos Estados Unidos e pelo Japão ao AIIB estão relacionadas à primazia chinesa sobre as decisões do banco para alocação de recursos, sobre as condições para aprovação dos projetos financiados e sobre como o AIIB se relacionará com os demais bancos de investimentos existentes (ITO, 2015, p.5). Contudo, uma análise dos Princípios de Operação do banco por Strand, Flores e Travathan relevou que a linguagem usada nos artigos estatutários não indica conflitos com as práticas dos bancos tradicionais como o BM e o ADB (STRAND et.al, 2016, p.62). Em 2016, o AIIB anunciou o financiamento de algumas iniciativas em conjunto com o BM (LIMA & DA SILVA, 2016, p.345).

Como parte do desejo chinês de ter maior participação na formulação das regras e normas do sistema internacional, a criação do AIIB mostra o desejo de Xi Jinping em colocar a China no centro das reformas da governança econômica global (MORTON, 2016). “A criação do AIIB é vista como sinal da exasperação chinesa com a lentidão do processo de mudança no sistema financeiro internacional” (S.R., 2016). De acordo com Jin Liqun, presidente do AIIB, o grande diferencial do banco é a maior participação dos

seus membros na condução das políticas de empréstimo (JIN, 2016). Nesse sentido, o Banco não deve adotar a mesma imposição de condicionalidades e arbitrariedade na alocação dos recursos, encontradas nas organizações tradicionais como o FMI, o BM e o ADB. Nesse sentido, o AIIB pode ser entendido como desafiador às práticas dos bancos tradicionais (STRAND et.al, 2016, p.63).

Apesar de temores quanto às práticas sustentadas pelo banco, acredita-se que a criação do mesmo pode ser de grande interesse para a estabilidade econômica internacional. O sucesso do banco como pioneiro de uma postura mais pragmática à promoção do desenvolvimento é do interesse da economia global (KOZUL-WRIGHT & POON, 2015). A criação do AIIB pode ser entendida como continuidade de mudanças importantes na configuração de poder do sistema internacional (PAUTASSO, 2015, p.12). Revela-se, então, um maior engajamento da China no intuito de provisão da estabilidade financeira internacional acompanhado de demanda do próprio sistema de que ela atue crescentemente como um ator responsável nesse cenário.

#### *5.3.2.2 O Novo Banco de Desenvolvimento*

O NDB (sigla do inglês) é outra iniciativa de um banco de desenvolvimento com participação chinesa. A proposta para o NDB surgiu da insatisfação dos países BRICS com as organizações tradicionais de fomento ao desenvolvimento. Na cúpula dos BRICS de 2012, o agrupamento propôs a criação dessa instituição para complementar as instituições multilaterais existentes (BRICS, 2013). A criação do banco foi confirmada na Cúpula Ministerial de 2014 com o objetivo de mobilizar recursos para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países BRICS, existindo a possibilidade de expansão para outros países emergentes (BRICS, 2014). Projetos ambientalmente sustentáveis são o principal foco do banco (LIMA & DA SILVA, 2016, p.329). Inicialmente, serão privilegiados projetos nos países membros, mas o objetivo é estender a atuação do banco e o acesso a crédito a outros países.

O NDB foi oficialmente fundado em 2014, na cúpula dos BRICS em Fortaleza. A sede do banco é em Xangai, e o primeiro chefe-executivo do Banco é indiano. A África do Sul conta com a primeira agência regional. A fundação do NDB foi um importante gesto simbólico da frustração desses países com o ritmo de acomodação dos interesses dos países em desenvolvimento nas organizações tradicionais. A importância do NDB reside, também, na promoção de maior cooperação financeira para o desenvolvimento, não apenas entre os cinco países emergentes, mas também destes com outros países do Sul global (LIMA & DA SILVA, 2016, p.329). O capital inicial do banco é de US\$ 50



bilhões e um capital autorizado de US\$ 100 bilhões. Em 2016 foram anunciados os primeiros investimentos do NDB em projetos de energia renovável na Índia, China, Brasil e África do Sul. O valor total desses projetos é US\$ 811 milhões (LIMA & DA SILVA, 2016, p.343). Projetos da Rússia encontravam-se em estágio avançado de negociações.

Da mesma forma que com o AIIB, a expectativa em torno do NDB está em relações mais horizontais na obtenção de crédito para o desenvolvimento, reduzindo a assimetria de poder encontrada nas instituições tradicionais (LIMA & DA SILVA, 2016, p.341). Contudo, entende-se que assimetrias de poder estão incorporadas à estrutura de organizações internacionais privilegiando-se os países patrocinadores dessas iniciativas, sobretudo, os mais poderosos. Assim, a estrutura dos novos bancos altera o eixo de assimetria de poder e busca manter uma aproximação dos países em desenvolvimento de forma mais horizontal que as instituições tradicionais. Ambos os bancos se inserem na estratégia chinesa de promoção de meios alternativos e complementares para obtenção de crédito ao desenvolvimento.

O AIIB e o NDB são veículos para promoção de projetos do interesse chinês domesticamente e externamente, que poderiam ser impedidos ou dificultados nas instituições tradicionais pelos EUA e Japão. Ambos os bancos podem ser instrumentos para maior internacionalização do RMB ao emitirem empréstimos na moeda chinesa ao invés do dólar.

### 5.3.3 Outras iniciativas institucionais financeiras e monetárias

Além da internacionalização do RMB e da criação de novos bancos de desenvolvimento, a China está engajada em outras iniciativas com o mesmo objetivo de melhor acomodação dos interesses chineses e dos países emergentes no sistema financeiro e monetário. Destacam-se entre essas iniciativas o Acordo Contingente de Reservas dos BRICS (CRA, sigla do inglês), a Parceria Econômica Compreensiva Regional (RCEP, sigla do inglês), a possibilidade de uma agência classificatória dos BRICS, o *Universal Credit Rating Group*, mecanismos de crédito como o *China Union Pay* e o Sistema Interbancário de Pagamentos Transfronteiriço (CIPS, sigla do inglês).

O CRA tem como objetivo a proteção dos BRICS de volatilidades monetárias na economia internacional (BRICS, 2014). O arranjo é um fundo de estabilização para o compartilhamento de reservas em contextos de crises financeiras internacionais com um capital inicial de US\$100 bilhões (PAUTASSO, 2015, p.15). O fundo tem como objetivo proteger a economia dos países BRICS de ataques especulativos e flutuações bruscas nos valores das moedas nacionais que possam incorrer em perda de divisas (LIMA & DA

SILVA, 2016, p.342). Esse fundo ganha importância diante de um sistema financeiro e monetário internacional marcado por crescente instabilidade econômica e pela vulnerabilidade desse sistema às políticas macroeconômicas dos Estados Unidos, que podem ter impactos negativos sobre as economias em ascensão.

O RCEP tem como objetivo fortalecer a influência chinesa no continente asiático ao passo que busca diminuir a influência americana e japonesa. O Acordo inclui regras sobre investimento, cooperação econômica e técnica, propriedade intelectual, resolução de controvérsias e competição e regulação governamental. Outra iniciativa na Ásia é o Fórum de Boao, que busca ser uma versão asiática do Fórum Econômico Mundial (ARRIGHI, 2008, p.299).

Em relação à padronização dos fluxos de capital através da universalização de parâmetros internacionais, a China tem proposto novos instrumentos com o objetivo de aplicação universal. O CIPS tem como objetivo ser um sistema internacional de pagamentos alternativo ao SWIFT (sigla do inglês). O SWIFT é um mecanismo padronizado para transações financeiras globais (PAUTASSO, 2015, p.15).

Na última cúpula dos BRICS em Goa, Índia, discutiu-se a possibilidade de criação de uma agência classificadora de risco dos países BRICS para romper com a hegemonia das organizações de origem ocidental. Os países BRICS afirmam que tais agências se utilizam de critérios mais rigorosos para a avaliação de economias em desenvolvimento, levando a uma nota menor e aumentando os custos de empréstimos para esses países. Essa possibilidade parece ainda remota, mas houve o compromisso dos países BRICS, em sua última declaração conjunta, de que haveria estudos sobre a viabilidade de criação de tal agência (STUENKEL, 2016). Tal iniciativa contaria com a oposição das agências predominantes (S&P, Fitch e Moody's) e sofreria com a falta de credibilidade dos investidores, devido ao temor de que as notas classificatórias possam ser resultantes de pressões governamentais. Ainda assim, esta seria uma importante iniciativa rumo à redução da hegemonia americana no sistema financeiro e monetário internacional.

A criação dessas instituições está associada com a contradição entre a hierarquia de poder e a ordem internacional existente. Os países emergentes questionam a ordem estabelecida pelo poder hegemônico, sustentada por padrões desiguais de cooperação (KEOHANE, 1984, p.46). As novas instituições e pressões por reformas revelam a insatisfação das novas grandes potências com a continuidade de uma ordem que privilegia os interesses do poder hegemônico, que se encontra em declínio lento e contínuo, e de seus aliados, que se opõem às reformas propostas. Nesse aspecto, a China tem assumido

a postura de porta-voz da insatisfação do sul global, apresentando a demanda de reformas em diversos âmbitos da ordem internacional, incluindo o sistema financeiro e monetário.

A China tem buscado diminuir paulatinamente sua dependência das instituições financeiras centradas nos EUA e na União Europeia (PAUTASSO, 2015, p.16). Juntas, essas diversas iniciativas e novidades institucionais apontam para a possibilidade de que o sistema financeiro e monetário internacional esteja às portas de uma importante reestruturação na qual os países emergentes, principalmente a China, desempenharão papel importante na condução das instituições globais (STRAND et.al, 2016, p.66).

#### **5.4 China e EUA: conflitos de interesses sobre a liderança do sistema**

Há certo consenso no meio acadêmico de que o futuro do sistema internacional está intimamente ligado ao relacionamento entre China e EUA (BRZEZINSKI, 2012; BIDEN, 2016; HU, 2015, p.237). Por serem as duas maiores economias do planeta, os desdobramentos da cooperação e do conflito entre os dois países terão consequências por todo o sistema internacional. O governo Obama buscou manter uma relação de cooperação e competição responsável com a China (BIDEN, 2016). A eleição de Trump como presidente dos EUA em 2016 levanta preocupações sobre o futuro da relação entre os dois países, visto seu posicionamento combativo à China durante o período de campanha eleitoral. Uma vez eleito, Trump tem atuado de forma contraditória aos princípios que têm sustentado um relacionamento estável entre os dois países. Ao se comunicar com o governo de Taiwan após sua eleição, Trump rompeu com a observância do princípio de “uma China, dois sistemas”, que sustenta a relação triangular entre esses países desde os anos 1970. Nas recentes declarações das autoridades da China, o princípio de *Uma Única China* foi selado entre o país e os EUA como fundamento da reaproximação e restabelecimento das relações diplomáticas.

Os EUA temem que a ascensão chinesa acabe com a preeminência americana no sistema internacional e passem a representar uma ameaça à segurança do país (KISSINGER, 2014, p.230). Da mesma forma, a China entende que os EUA buscarão minar sua trajetória de ascensão internacional, a fim de preservar a hegemonia estadunidense no sistema internacional (KISSINGER, 2014, p.230). Essa dinâmica reflete a existência da “Armadilha de Tucídides” como dilema presente aos formadores da política externa de ambos os países. Um conflito entre os dois países, contudo, seria contrário ao interesse de ambos (BRZEZINSKI, 2012). Alguns autores sugerem que esse conflito é até mesmo improvável (REICH & LEBOW, 2014, p.9). Outros autores avaliam que esse conflito é inevitável a menos que os EUA atuem de forma a não se envolverem

no balanço de poder do continente asiático e desfrutam de uma posição privilegiada de terceira parte (PINKERTON, 2005).

Os Estados Unidos perderam a posição de maior credor internacional e hoje têm uma significativa dívida externa. Uma parte considerável dessa dívida é composta pelo déficit comercial que o país sustenta em relação à China (REICH & LENOW, 2014, p.107). Como visto, esse déficit americano é sustentado pela massiva compra de títulos do governo americano pelo governo chinês. Essa situação cria forte interdependência entre as duas economias tornando mais complexa a busca chinesa por maior liderança no sistema internacional em detrimento da hegemonia americana. Os EUA contam com a boa vontade chinesa em continuar em posse desses títulos para evitar o default da dívida americana (REICH & LEBOW, 2014, p.41). A China é acusada como culpada do déficit americano pelas suas políticas comerciais consideradas desleais (ARRIGHI, 2008, p.291). Essa relação complexa entre os dois países é fruto do modelo de desenvolvimento escolhido pela China, que privilegia exportações gerando um amplo superávit no país, além do agravante dado pelo contexto de aumento dos gastos dos EUA pelo seu envolvimento nas guerras do Afeganistão e Iraque. Enquanto os EUA se envolveram em sucessivas guerras no Oriente Médio, a China se tornou a maior economia exportadora e manufatureira do mundo (ANDERSON, 2015).

A necessidade de evitar um conflito entre os dois países leva diversos acadêmicos a conclamarem por uma ordem internacional baseada no equilíbrio de poder entre ambos na liderança do sistema (KISSINGER, 2014, p.333; REICH & LEBOW, 2014, p.9; WANG & ZHU, 2015, p.376). Um relacionamento diferenciado entre as duas grandes potências dependerá da habilidade destes países em lidar com a transição de poder evitando conflitos e crises internacionais e permitindo o avanço rumo à cooperação com ganhos mútuos (QI, 2015, p.364). Contudo, um conflito entre os dois países não deverá ter a mesma base ideológica que intensificou o conflito da Guerra Fria (IKENBERRY, 2015, p.4). A disputa atual é pela liderança do sistema econômico internacional. A China está em busca de um sistema internacional mais propício aos seus interesses e necessidades enquanto os EUA buscam a continuidade de sua supremacia nesse sistema.

Uma das principais preocupações chinesas se refere à manutenção da integridade do seu território (KISSINGER, 2014, p.295). Essa preocupação tem origem histórica, uma vez que a expansão territorial galgada pela China no período imperial buscava a constituição de fronteiras mais sólidas, transformando em uma periferia pacificada uma fronteira difícil de defender (ARRIGHI, 2008, p.325). O zelo chinês por suas fronteiras

reflete o pensamento de que a integridade territorial é fundamental para a continuidade do crescimento e desenvolvimento do país. Para assegurar a manutenção da sua integridade territorial, a China tem buscado aumentar sua influência no continente asiático, estabelecendo relações pacíficas com seus vizinhos, principalmente no terreno econômico. A China busca uma ordem internacional que reafirme e reassegure a soberania chinesa e a estabilidade doméstica do país, permitindo o contínuo crescimento econômico (IKENBERRY, 2015, p.7-8). Ao buscar aumentar sua influência no continente asiático, a China esbarra nos interesses geopolíticos e econômicos americanos na região. Os EUA afirmam que a segurança e a estabilidade no continente só são possíveis diante da presença americana na região (BIDEN, 2016).

A China busca influência e prestígio correspondentes com suas capacidades de poder econômico no sistema internacional, gerando conflitos com os Estados Unidos sobre a liderança da governança internacional (ZHAO, 2016, p.19). Contudo, essa busca chinesa por maior prestígio no sistema internacional não é sustentada por uma estratégia consciente de enfraquecimento da liderança americana nem da ordem liberal (HUNG, 2016, p.174). Como visto no primeiro capítulo, a alteração do equilíbrio de poder do sistema internacional é um elemento inevitável do acúmulo de capacidades de poder, mesmo econômicas, por um ou mais estados.

### **5.5 Desaceleração econômica e a ascensão chinesa**

Ainda como consequência da crise financeira de 2008, a China tem passado por turbulências econômicas que levantam questionamentos sobre a continuidade de sua ascensão no sistema econômico internacional. Tem-se observado a desaceleração do ritmo de crescimento do PIB chinês, o que pode trazer maiores desequilíbrios e instabilidade para a economia internacional como resultado da interdependência econômica. A redução do crescimento chinês já era um evento esperado, visto que nenhum país consegue sustentar uma taxa de crescimento do PIB de 10% eternamente. Além da esfera internacional, a desaceleração do crescimento chinês pode levar ao aumento de tensões domésticas, que podem impactar negativamente o processo de ascensão chinês (ZHAO, 2016, p.19).

A crise financeira mostrou a vulnerabilidade da economia chinesa a desequilíbrios externos devido a sua dependência em relação ao dólar americano e às exportações. Esse modelo torna o país suscetível a crises que reduzem a demanda no nível internacional, uma vez que reduzirão as exportações chinesas diminuindo o superávit e a quantidade de recursos disponíveis para continuar financiando o crescimento do país. A superprodução

da indústria chinesa concomitante com a redução da capacidade do mercado internacional de absorver essa produção pode levar ao colapso da economia chinesa (HUNG, 2016, p.157). Entretanto, colapso é uma perspectiva exagerada sobre as ameaças que cercam o futuro da economia chinesa. Uma coisa é reduzir o crescimento de 10% para 6% a 7%, outra coisa totalmente distinta é colapso. Diante das novas circunstâncias da economia mundial, o país tem buscado alterar seu paradigma de desenvolvimento para um modelo de crescimento baseado no consumo doméstico, maior diversificação dos seus parceiros, principalmente países periféricos e crescente dissociação dos mercados americano e europeu (CHIN & THAKUR, 2010, p.121).

O maior engajamento chinês no sistema financeiro e monetário internacional é condizente com o esforço de maior independência das economias desenvolvidas e, nesse sentido, a internacionalização do RMB e as demais iniciativas institucionais chinesas contribuem para esse processo de reorientação da economia do país. Ademais, a mudança no paradigma de desenvolvimento da China diminuiria a dependência do país em relação ao dólar americano, visto que reduziria a quantidade de dólar acumulado pelo país através do superávit das exportações (HUNG, 2016, p.132). No período imediato pós-crise de 2008, a estratégia escolhida foi o aumento do investimento em construção e infraestrutura domesticamente para manter o ritmo acelerado da economia (HUNG, 2016, p.161). Porém, essa estratégia não é sustentável no longo prazo. A aproximação com os países em desenvolvimento da África e da América Latina é também um importante meio, escolhido pela China, para a diversificação dos seus parceiros econômicos, diminuindo a dependência dos países desenvolvidos (VADELL et.al, 2016, p.84).

A redução da dependência das exportações tornará a economia chinesa menos suscetível às crises do sistema internacional. A mudança do paradigma de desenvolvimento chinês é fundamental para a continuidade do crescimento da China de forma sustentável e para que o país possa contribuir com o equilíbrio da economia internacional (HUNG, 2016, p.163). Roach (2016) vê na economia chinesa a oportunidade de dinamização da economia mundial que tem se arrastado nos últimos anos, de forma que a mudança do paradigma da economia chinesa para uma economia de consumo poderia alavancar o crescimento econômico mundial, reforçando o papel da China como elemento central na provisão de estabilidade na economia mundial. Esse processo aumentará, sistematicamente, a pressão para que o país assuma a liderança efetiva do sistema econômico internacional. Cabe ressaltar, entretanto, que há avaliações distintas sobre o peso das exportações na economia chinesa. Assim, Fan Gang (2010),

professor de Economia na Universidade de Pequim, adverte que a China, como qualquer grande economia, tem seu dinamismo determinado internamente pelo consumo e investimento. Em defesa de sua tese, ele apresenta números: i) as exportações, sob o efeito da crise de 2008, caíram 16% em 2009, mas a China cresceu 8,7%, em razão do aumento doméstico de 16,9% no consumo e de 33,3% no investimento; ii) se forem excluídas as partes e insumos importados, então as exportações chinesas líquidas representaram apenas a parcela percentual de 1,1 em 9% do PIB do país em 2008, em contraste com os 64% da Alemanha.

É importante ressaltar que apesar das previsões de redução do crescimento do PIB chinês de uma média anual de 10% para 6%, o país ainda continua apresentando uma das maiores taxas de crescimento do mundo. A China continua sendo o maior promotor do crescimento mundial, estimando-se que sua contribuição para o crescimento do PIB mundial em 2016 tenha sido cerca de 39%, enquanto a contribuição dos EUA é estimada em 0,3%, da Europa em 0,2% e do Japão menos de 0,1% (ROACH, 2016). Nenhuma economia emergente chega perto da chinesa, nem mesmo a Índia, que apesar de ter registrado crescimento do PIB superior ao chinês, representa uma porcentagem bem menor da produção mundial (ROACH, 2016).

Apesar da desaceleração da economia chinesa nos últimos anos, a economia mundial continua dependendo desta para crescer (ROACH, 2016). A derrocada da economia chinesa não é de interesse de nenhum país, visto o alto grau de interdependência como fruto de sua inserção bem-sucedida no sistema econômico internacional nos últimos anos. Os Estados Unidos seriam seriamente afetados por um colapso da economia chinesa visto o complexo grau de interdependência desenvolvido entre a economia dos dois países. Um possível *hard-landing* da economia chinesa teria impactos catastróficos para a economia mundial (ROACH, 2016). Nesse sentido, o governo chinês tem buscado assegurar sua capacidade de sustentar um elevado crescimento econômico. Segundo o presidente Xi Jinping, as bases do sólido crescimento da economia chinesa continuam existentes, contudo, a economia do país encontra-se em um novo patamar de normalidade no qual importantes mudanças estão ocorrendo em termos de ritmo de crescimento, modelo de desenvolvimento, estrutura econômica e propulsores do crescimento econômico (XI, 2017). O discurso chinês é de preparar os demais países para um “novo normal” no qual a China cresce menos em termos percentuais, mas continua sendo fundamental para a economia mundial.

Em termos da continuidade da ascensão chinesa, o país é a segunda maior economia do mundo e há ainda uma significativa diferença entre suas capacidades e as capacidades americanas. A renda *per capita* chinesa ainda é inferior ao padrão dos países desenvolvidos. Para que a China ultrapasse a economia americana em tamanho, o país precisa alcançar o patamar de apenas um quarto da renda *per capita* americana, visto o colossal tamanho de sua população (quase 1,4 bilhão de pessoas), há, porém, expectativas de que em termos de poder de compra (PPP, sigla do inglês) a economia chinesa tenha ultrapassado a economia dos EUA em 12% em 2016 (LAURENCESON, 2016).

A tarefa de superar em tamanho a economia americana pode tornar-se, talvez, mais demorada diante do assim chamado esgotamento do modelo de desenvolvimento chinês. Todavia, essa “crise” não precisa ser interpretada como o fim da possibilidade de ascensão da China. Da mesma forma, os Estados Unidos passaram por crises recorrentes durante o período de ascensão do seu poderio, como a crise de 1929 e de 1938. A mudança para um modelo de desenvolvimento baseado no consumo da economia doméstica e não tão dependente de exportações é fundamental para que a China mantenha o seu curso de desenvolvimento de forma sustentável e promova crescente estabilidade no sistema financeiro internacional (HUNG, 2016, p.163). A bem-sucedida mudança de paradigma de desenvolvimento torna-se, então, essencial para a concretização de uma possível futura hegemonia chinesa.

### **5.6 Questionamentos sobre a potencial hegemonia chinesa**

O objetivo dessa pesquisa é observar se os mecanismos decorrentes da alteração da estrutura de poder no sistema internacional, que culminam na mudança da ordem internacional por colocar fim ao ciclo hegemônico em vigor e dar início a um novo ciclo hegemônico, são observáveis no momento atual e como eles são operacionalizados no sistema financeiro e monetário internacional. A redistribuição de poder e a consequente mudança na hierarquia de capacidades internacionais, principalmente em termos econômicos, é inegavelmente identificada no período atual. O declínio lento e contínuo das capacidades americanas, principalmente econômicas, tem sido acompanhado da ascensão vigorosa e significativa das capacidades chinesas. Essa realidade de redistribuição de poder no sistema dá início a uma série de mecanismos que apontam para a transição entre ordens hegemônicas.

Até então, pode-se observar a emergência de novas potências como decorrência dessa redistribuição de poder. Como consequência, há crescente contradição entre as hierarquias de prestígio e de poder, de forma que a China como potência em ascensão



ainda não conta com o prestígio correspondente às suas capacidades adquiridas, enquanto, simultaneamente, os EUA permanecem no topo da hierarquia de prestígio, apesar da sistemática corrosão do seu poder material. Essa desconexão reflete na contradição entre a ordem internacional e a hierarquia de poder no sistema, de forma que os regimes internacionais existentes refletem uma hierarquia de poder engessada que já não corresponde ao momento presente, levando à crescente crise de legitimidade e funcionamento de instituições internacionais e aumentando os custos de manutenção da ordem existente para o poder hegemônico. Esse processo foi observado no sistema financeiro e monetário internacional, foco dessa pesquisa, com a crescente pressão sobre as instituições tradicionais por reforma e acomodação dos interesses da China, como potência emergente que busca melhor representação na ordem internacional.

Assim, existem fortes indicativos de que um novo processo de transição entre ciclos hegemônicos possa estar em curso no sistema internacional. Contudo, nem todos os elementos considerados essenciais para a confirmação dessa possibilidade foram encontrados por essa pesquisa. Por exemplo, a China ainda não possui capacidade militar nem provê bens públicos como esperado de um poder hegemônico (ACHARYA, 2014, p.111). Há, também, grande descrença sobre a possibilidade de uma guerra hegemônica, evento que coroa o fim de um ciclo hegemônico e abre espaço para um novo. Essa seção busca discutir esses elementos.

#### 5.6.1 Poder financeiro e monetário

Hoje a China é considerada o principal centro produtor da economia global. Apesar de o país ser a principal fonte de inovação tecnológica, os EUA continuam sendo o centro financeiro, monetário e consumidor dessa economia (CHIN & THAKUR, 2010, p.131). Assim, para consolidar sua posição de hegemonia, a China precisa acumular essas outras funções para que possa ser o centro provedor de estabilidade da ordem internacional. O país passaria a ocupar o centro da economia de mercado capitalista global. A China tem avançado de forma gradual e controlada tanto na abertura da sua conta de capitais, quanto na internacionalização da moeda chinesa. Apesar da pressão internacional para maior celeridade desse processo, a experiência chinesa revela que o controle estatal e a característica gradual dessa abertura são fundamentais para o maior engajamento da economia chinesa na economia internacional, sem causar disfunções ou rupturas domésticas.

Outro elemento importante para a concretização de uma possível hegemonia chinesa é a continuidade do declínio do poder e da influência americana no sistema

econômico internacional. Os EUA conseguiram reverter a recessão consequente da crise financeira de 2008, embora a sua recuperação econômica ainda seja limitada. De modo geral, a influência americana parece enfrentar um momento de contínua regressão. Uma evidência dessa perda de influência já apresentada neste capítulo é a inabilidade dos EUA de impedirem seus aliados europeus de serem membros fundadores do AIIB. Além disso, houve aumento da percepção da inabilidade crescente dos EUA de continuarem liderando um sistema internacional rumo à ordem e estabilidade.

A eleição de Trump, como presidente dos EUA em 2016, aponta para a intensificação do unilateralismo americano e da recusa do país de assumir os custos de promoção da cooperação internacional. O novo presidente dos EUA já desmontou a participação do país no propalado Acordo Transpacífico. Foi uma decisão apresentada por Washington como inspirada pelo interesse nacional específico dos EUA, entretanto o colapso desse Acordo, no final das contas, termina sendo uma excelente notícia para a China, que estava cuidadosamente excluída desse mega-tratado. O presidente Trump faz uma cruzada retórica contra as importações da China, ataca as empresas americanas com plantas instaladas, reclamando por industrialização e empregos para os americanos. Como contraponto à postura nacionalista de Trump, o presidente chinês, Xi Jinping, em discurso no Fórum Econômico Mundial em janeiro de 2017, reafirmou o compromisso chinês na promoção de um sistema econômico internacional estável, favorável à globalização e aos fluxos de bens e capitais (XI, 2017). O presidente aproveitou a oportunidade para reiterar, também, o compromisso chinês na abertura crescente e gradual do seu mercado de capitais (XI, 2017). Essas declarações apontam para o anseio chinês de se tornar o ponto central dos fluxos de bens e capitais do sistema econômico internacional e essa atuação assertiva da China aponta para a possibilidade de que o país esteja disposto a assumir os compromissos imbuídos no posto de poder hegemônico do sistema.

É inegável, contudo, que o tamanho e atuação da China no sistema financeiro e monetário internacional tem deixado marcas de mudanças. Por exemplo, a China tem transformado a prática de financiamento do desenvolvimento econômico através de organizações multilaterais (HUNG, 2016, p.180). Ademais, há expectativas de aumento contínuo da utilização do RMB em transações internacionais (SWIFT, 2015, p.14). A concretização das iniciativas chinesas terá papel fundamental na confirmação da hegemonia do país no sistema financeiro e monetário internacional.

### 5.6.2 Poder militar

Dos elementos ausentes, o poder militar é imprescindível para uma potencial hegemonia chinesa. Para que a transição se confirme e uma nova ordem seja estabelecida, é preciso que o poder hegemônico em ascensão tenha as capacidades militares necessárias para respaldar sua posição de liderança. Os Estados Unidos continuam sendo a única potência internacional cujo poder militar tem alcance global (REICH & LEBOW, 2014, p.32; ARRIGHI, 2008, p.219).

A ausência de um determinado elemento de poder no portfólio chinês pode gerar uma oportunidade de pressão para outros países. Pois a falta de supremacia em um elemento de poder cria um ponto de vulnerabilidade para a potência dominante (WOHLFORTH, 1999, p.20). Contudo, a busca pelo aumento do poder militar e aumento da capacidade de atuar fora de seu território agravam o dilema de Tucídides, em que o poder hegemônico enxerga a potência emergente cada vez mais como uma ameaça à sua liderança, aumentando as possibilidades de conflito.

A China tem investido sistematicamente no aprimoramento de suas forças e capacidades militares. Atualmente, o orçamento chinês em defesa é maior do que todo o orçamento dos demais países asiáticos juntos, sendo correspondente a 2,5% do PIB chinês (LAURENCESON, 2016). A necessidade de segurança das rotas de comércio internacional, fundamentais para o crescimento chinês, é motivação para o incremento da capacidade militar do país, a fim de garantir o acesso a mercados e fontes de matérias primas (HUNG, 2016, p.141).

A China tem investido em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para melhorar suas capacidades militares e também aumentar o valor agregado da produção industrial do país. O valor gasto pela província de Shenzhen, por exemplo, é de 4% do valor do seu PIB, sendo maior que a média da OCDE (LAURENCESON, 2016). Isso mostra o engajamento chinês no desenvolvimento de sua autonomia militar e tecnológica. Para a China, não há paradoxo entre a promoção do seu desenvolvimento econômico e a promoção de forças militares mais capazes (ARRIGHI, 2008, p.299). A busca chinesa pelo poder econômico envolve principalmente a sua primazia econômica em produção e inovação tecnológica, o que permitirá o avanço militar da China como consequência (YANG, 2015, p.177).

Argumenta-se que a superioridade militar americana tem sido mantida devido à continuidade da hegemonia do dólar no sistema financeiro internacional, uma vez que permite ao país obter crédito a baixas taxas de juros e a imprimir mais moeda conforme

sua necessidade, inclusive para financiar seu poderio militar (HUNG, 2016, p.118). Dessa forma, a concretização da liderança no sistema financeiro e monetário internacional e a internacionalização do RMB representariam, também, uma ameaça à capacidade americana de sustentar essa supremacia militar.

Como visto no primeiro capítulo, a revolução tecnológica e o aumento da tecnologia das forças militares exigem mais capacidades econômicas de um país para a modernização da sua força militar. Logo, o desenvolvimento econômico da China certamente acarretará no melhoramento das suas forças armadas para a proteção de sua integridade territorial e continuidade do seu desenvolvimento econômico. A disparidade de poder entre China e Estados Unidos continua significativa e a China ainda tem um longo caminho a percorrer para alcançar capacidades militares comparáveis às americanas.

### 5.6.3 Legitimidade e *soft power*

Ao buscar um papel de protagonismo na governança internacional, a China se depara com a questão de ausência de legitimidade de sua liderança como resultado da contradição entre a hierarquia de poder e prestígio. Assim, as iniciativas chinesas são entendidas como além das suas limitações como país em desenvolvimento. No ambiente doméstico, há também a necessidade de legitimação da atuação do país na governança internacional. É preciso que a população chinesa entenda a responsabilidade do país quanto à liderança da governança econômica internacional se o país almeja alcançar a posição de hegemonia no sistema. Essa legitimidade hoje é baseada no nacionalismo e crescimento econômico domesticamente e, externamente, tem sido ameaçada pela sua postura nas questões do mar do Sul da China (MORTON, 2016).

Como visto, a China tem buscado legitimidade para seu protagonismo na governança global junto aos países em desenvolvimento através do comprometimento do país com esta causa. Porém, muitas vezes esse esforço tem sido insuficiente. Apesar dos investimentos chineses em prol do desenvolvimento em continentes como a África, surge junto com a maior presença chinesa nesses continentes, o temor de que uma nova forma de imperialismo esteja sendo implementada pela China (HUNG, 2016, p.141).

Para alguns autores, essa ausência de legitimidade está relacionada com a ausência de “*soft power*”. Apesar da relativa abundância de poder militar e econômico, a China ainda precisa de *soft power*. O país tem buscado aumentar este elemento, porém os resultados têm sido aquém do esperado por ser este um elemento menos controlável (SHAMBAUGH, 2015). Contudo, argumenta-se que o entendimento de que o *soft power*

chinês seja insuficiente é errôneo, uma vez que se usa o entendimento americano desse conceito para medir a performance chinesa (KIVIMÄKI, 2014, p.447). Para Timo Kivimäki, o *soft power* chinês não é igual ao americano uma vez que o conceito é contingente ao período de Guerra Fria, período em que havia a necessidade de convencer outros países a adotarem seu sistema político e econômico. Hoje, o interesse chinês é conquistar parceiros que entendam como benéficas as relações de cooperação com a China (KIVIMÄKI, 2014, p.426). Assim, o *soft power* chinês seria melhor medido pela capacidade do país em conquistar novos parceiros econômicos.

Essa percepção de insuficiência de legitimidade e *soft power* resultam das contradições causadas pela redistribuição de poder no sistema internacional. O maior engajamento chinês nos regimes e organizações internacionais, até mesmo como patrocinador de novas regras e práticas, se bem-sucedido, será fundamental para a mudança de percepção quanto a legitimidade chinesa no sistema internacional. É importante salientar que o temor sobre uma potência em ascensão pode ser um elemento agravador no entendimento de ausência de legitimidade e *soft power* chineses.

#### 5.6.4 Provisão de normas e regras internacionais

Alguns autores entendem que há pouca participação chinesa na elaboração de regras e definição da agenda econômica internacional (YE, 2016). Contudo, a realidade de diversos países em desenvolvimento foi o afastamento do processo de criação dessas regras e normas internacionais como resultado da assimetria de poder do sistema. O entendimento de que países emergentes constituem receptores de normas e não criadores é errôneo, uma vez que estes sempre estiveram engajados na criação de normas para o mundo em desenvolvimento (ACHARYA, 2014, p.74). A China se destaca entre os países emergentes como proponente de normas cujas origens estão relacionadas à sua experiência histórica e cultural (ACHARYA, 2014, p.74).

A presidência do G20 abriu uma oportunidade para que a China atuasse de forma mais assertiva nesse sentido, buscando estabelecer uma agenda de reformas, participando de forma mais ativa em fóruns de decisão no sistema financeiro internacional, como o Clube de Paris, e pressionando para maior uso do SDR (YE, 2016). A criação do AIIB, NDB, CRA, entre outras iniciativas com participação chinesa, atenuam essa ausência chinesa das mesas de negociação da governança internacional. Além disso, como já mencionado, a atuação chinesa em prol do financiamento do desenvolvimento tem impactos significativos sobre as práticas de crédito do sistema financeiro e monetário internacional. A China ainda está longe de ser o principal provedor de ordem

internacional através de regras, normas e instituições. Todavia, é perceptível o esforço do país em maior engajamento nesse sentido.

#### 5.6.5 Guerra Hegemônica

Como visto no primeiro capítulo, a transição entre ciclos hegemônicos tem sido marcada por uma grande guerra. Logo, a iminência de conflito entre grandes potências é um elemento importante na confirmação de um período de transição entre ordens hegemônicas, apesar da TEH assumir a possibilidade de que essa transição possa acontecer de forma pacífica.

Alguns autores defendem que um conflito entre a China e os EUA é inevitável (MEARSHEIMER, 2001, p.4). Outros autores afirmam que tal conflito não acontecerá em decorrência da transição de poder, mas pela percepção errônea de que tal transição esteja acontecendo (REICH & LEBOW, 2014, p.93). Outros ainda afirmam que por causa das armas nucleares uma guerra hegemônica será impossível, de forma que a China não poderá reorganizar de forma completa a ordem internacional, uma vez que essa grande guerra não acontecerá (IKENBERY, 2011, p.345-6).

Existem pontos de conflito entre os EUA e a China que podem eventualmente levar ao conflito armado entre os dois países. A questão de Taiwan é um dos principais pontos sensíveis nessa relação. Caso Taiwan decida se tornar independente de forma definitiva da China continental, o compromisso americano de defender a ilha poderá arrastar o país para um conflito de grandes proporções com a China.

A percepção americana sobre a ascensão chinesa também é importante na definição da China como ameaça e potencial inimigo em uma guerra. Ao voltarmos à análise da transição entre ordens hegemônicas anteriores do segundo capítulo, observa-se que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha construíram uma aliança especial para a liderança na nova ordem americana, ao invés de recorrer ao conflito direto. A evolução de hostilidade, devido às tensas relações coloniais entre os dois países, para cooperação cada vez mais estreita se deu no momento em que a primazia econômica americana começava a ofuscar a primazia britânica (ARRIGHI, 2008, p.321). A possibilidade de uma aliança estratégica entre a China e os EUA igual a aliança transatlântica é menos factível pela grande diferença cultural e de regime político entre os dois países, porém, não exclui a possibilidade de evolução para um relacionamento pacífico e cooperativo entre ambos. Neste sentido, vale lembrar a presença e interesse das grandes corporações americanas na China, beneficiando-se do largo mercado chinês e do próprio dinamismo das vendas externas da China. Muitas empresas dependem das relações com a China no

processo produtivo de suas mercadorias, como ocorre com a Apple. Assim, uma parcela do capital americano, parece preferir uma relação pacífica e cooperativa entre os EUA e a China. O capital, como se sabe, teme instabilidade e tensões políticas.

Resgatando a discussão do primeiro capítulo, uma guerra entre o poder hegemônico em declínio e o poder em ascensão pode significar o fim da possibilidade deste último de assumir o posto de hegemonia do sistema. Assim, uma guerra hegemônica para confirmar a transição entre ciclos teria de envolver os EUA com potências terceiras. Autores como James Pinkerton (2005), contudo, consideram que uma guerra possa emergir entre as três grandes potências do continente asiático (Japão, Índia e China) pela liderança regional que permitiria aos Estados Unidos sustentar sua posição de hegemonia no sistema. O evento ideal para a consolidação de uma hegemonia chinesa seria o desgaste das capacidades americanas em uma guerra com uma grande potência terceira ou a transição pacífica, marcada pela ausência de conflito que envolvesse o país. Uma possibilidade para que a transição entre ciclos hegemônicos aconteça de forma pacífica seria através do desgaste das forças militares americanas em outros conflitos distantes das fronteiras chinesas. Isto posto, o atoleiro de guerra no Oriente Médio onde os Estados Unidos estão envolvidos e a necessidade de intervenção americana para a contenção do Estado Islâmico podem cumprir a função de desgaste do poderio militar, abrindo espaço para a hegemonia chinesa.

No momento atual, não há indícios concretos de que uma guerra hegemônica esteja às vésperas de acontecer. Contudo, a continuidade do aumento da instabilidade e da incerteza no sistema internacional podem aumentar as tensões e os pontos de conflito entre as grandes potências, podendo culminar numa guerra hegemônica. A eleição de D. Trump nos EUA e sua retórica hostil à China podem significar, talvez, o aumento das tensões entre os dois países nos próximos anos. Da mesma forma, a postura de Trump quanto ao combate do Estado Islâmico pode ser que signifique a derrocada final da primazia militar americana.

#### 5.6.6 Opção por liderar

Por fim, um dos principais elementos para que a China alcance o posto de hegemonia no sistema internacional será a decisão do país de assumir os custos e benefícios de exercer a liderança do sistema internacional. Até o presente momento, a postura chinesa é auto interessada e sua política econômica tem como principal objetivo a manutenção da estabilidade econômica no país (REICH & LEBOW, 2014, p.12). Contudo, a expectativa é de que a crescente instabilidade e desequilíbrios do sistema

econômico internacional juntamente com o declínio contínuo da hegemonia americana criarão um vácuo de liderança no sistema internacional e resultarão em pressão sobre o governo chinês para que decida ocupar o posto de líder arcando com os ônus e bônus de tal posição.

É inegável que as funções que a China tem exercido no sistema econômico internacional são indispensáveis para a estabilidade desse sistema (REICH & LEBOW, 2014, p.43). O presidente Xi Jinping afirmou, no Fórum Econômico Mundial de 2017, que o crescimento chinês e sua interconectividade com outras economias tem sido importante motor de estabilidade e crescimento da economia internacional (XI, 2017). Além disso, o crescimento econômico chinês estaria beneficiando outros países menos desenvolvidos criando uma economia internacional mais balanceada (XI, 2017). Contudo, em termos gerais, a China tem buscado manter-se longe de disputas diretas pelo poder no sistema, por entender que ainda há necessidade de continuar o processo de desenvolvimento do país. A China precisa de paz e de tempo para consolidar sua ascensão econômica. Tal postura é similar à postura americana no seu período de ascensão e sua recusa inicial em assumir a liderança do sistema internacional. A questão do Sul do Mar da China e a potencialidade de conflito armado emergente da atuação chinesa na região podem significar um marco de mudança de postura na política externa chinesa, apontando para uma postura mais assertiva e pragmática em relação a obtenção dos seus interesses nacionais.

Existem debates sobre o interesse chinês de assumir ou não uma potencial hegemonia no sistema internacional. De acordo com algumas perspectivas, a experiência histórica chinesa faz com que o país se distancie da ideia de hegemonia no sistema internacional. De acordo com esses autores, os principais objetivos chineses permanecem sendo a continuidade do desenvolvimento do país, a proteção da sua soberania nacional, relações pacíficas com seus vizinhos imediatos e reunificação pacífica de Taiwan (REICH & LEBOW, 2014, p.87). O argumento de que a China não possui interesse na política de poder internacional e no posto de líder do sistema é bastante conveniente para aqueles cujo interesse está na manutenção da liderança da ordem internacional pelos EUA, bastiões do modelo liberal democrático ocidental.

De acordo com essa perspectiva, a China estaria buscando apenas um engajamento diferenciado com a ordem internacional. O país estaria disposto a se comprometer com a governança internacional de maneira à *la carte*, em concordância com seus interesses nacionais (REICH & LEBOW, 2014, p.95), não havendo necessidade de preocupação



americana quanto à disputa com a China pela liderança do sistema. Outros autores caracterizam essa participação como engajamento seletivo, justificado pela ausência chinesa do período de formulação dos regimes internacionais existentes (HU, 2015, p.232).

Olhando-se para os discursos do presidente chinês, Xi Jinping (2015), quando este afirma que o país não busca hegemonia, ele ressalta a ausência de interesse chinês em conduzir uma política externa baseada na intervenção militar em outros países, uma vez que a própria China foi vítima desse tipo de desrespeito à soberania nacional no início do século XX. Essa afirmação reflete o entendimento chinês de que o estado hegemônico é aquele que aparenta ser benevolente, mas lança mão da força para alcançar seus objetivos (XU apud MONTENEGRO, 2016, p.217). Logo, quando a China recusa a hegemonia internacional, não significa que o país esteja recusando um papel de liderança da governança do sistema, apenas recusa o exercício do policiamento desse sistema de forma intervencionista. Alguns autores argumentam que o aumento do papel de liderança da China no sistema internacional seria uma retomada do Império do Meio ao seu posto, por direito (CALLAHAN, 2008, p.759).

O resgate dos princípios e valores da política externa do período imperial chinês perpassam a atuação da China no sistema internacional hoje. Argumenta-se, então, que a tomada de liderança do sistema internacional sem o recurso de intervenção militar estaria de acordo com a tradição chinesa de *tianxia*. Em suma, a *tianxia* tem quatro elementos principais: a não exclusão, o mundo como instituição, democracia no nível internacional e harmonia como dependência mútua (TINGYANG apud ACHARYA, 2014, p.128). Autores como William Callahan (2008, p.759) entendem que o modelo de *tianxia* proposto pela China pode ser uma readaptação da dominação imperial chinesa para uma governança hierárquica no sistema internacional do século XXI, centrada no Império do Meio.

Em suma, a hegemonia chinesa só será concretizada no sistema internacional se o país optar ou for obrigado pela conjuntura a assumir o posto de liderança desse sistema. O ambiente de incerteza e instabilidade criado pela redistribuição de poder e o contínuo declínio do poder hegemônico produzirão um ambiente propício para uma nova liderança no sistema internacional. Assim, surgirão pressões domésticas e externas que poderão impulsionar a China à decisão de tomar para si a liderança da ordem internacional. A estratégia chinesa, contudo, tem sido de constante e crescente engajamento com iniciativas de governança global. O presidente Xi Jinping tem reafirmado a necessidade

de reformas no sistema de governança internacional para que haja continuidade do crescimento econômico global e também o compromisso da China em participar ativamente desse processo (XI, 2017). Essa postura chinesa aponta para a possibilidade de que a liderança do sistema internacional seja de interesse do país.

### **5.7 Conclusão**

A análise desse capítulo teve como objetivo entender como a proposição de novas instituições no sistema financeiro e monetário internacional se encaixa na possibilidade de um momento de transição entre ordens hegemônicas. O engajamento chinês na criação dessas novas instituições é resultado da insatisfação do país com a assimetria de poder estagnada nas organizações financeiras tradicionais. Ou seja, essa postura é fruto da contradição entre a hierarquia de poder e a hierarquia de prestígio no sistema internacional. Apesar do engajamento chinês na reforma das instituições tradicionais e na promoção de novas instituições, a China não busca uma ruptura completa com a ordem liberal, apontando para uma postura mais inclinada ao status quo do que ao revisionismo. A China é um dos principais beneficiários dessa ordem internacional e o rompimento completo com essa ordem traria grandes prejuízos econômicos ao país.

A China, pelo seu interesse na continuidade da estabilidade e da ordem econômica atual, tem buscado reformar essa ordem através de mudanças nas regras e organizações existentes, tendo como objetivo a acomodação do seu novo status como grande potência e a criação de um ambiente de governança mais propício aos seus interesses e necessidades. Diante da lenta resposta oferecida pelas instituições tradicionais, o país tem proposto novas instituições e mecanismos financeiros e monetários com o intuito de acelerar o processo de adequação da ordem financeira e monetária internacional aos seus interesses.

Sob a ótica da TEH, os eventos atuais do sistema financeiro e monetário internacional apontam para a transição entre ordens hegemônicas, ou seja, o fim do ciclo de hegemonia americana e o início do potencial ciclo de hegemonia chinesa. Há crescente instabilidade e desequilíbrio no sistema financeiro e os EUA são crescentemente vistos não mais como fonte de estabilidade, mas como fonte de instabilidade na economia global. O aumento do unilateralismo na postura americana no sistema internacional é fator agravador da crise da liderança dos Estados Unidos, que vai perdendo legitimidade. A economia chinesa é, em contraponto, progressivamente vista como elemento vital para a estabilidade da economia internacional. A continuidade desse processo criará pressões para que a China assuma a posição de líder do sistema atuando como provedor de ordem

e estabilidade na economia internacional, tornando-se assim, o novo poder hegemônico do sistema.

Até o presente momento, a China tem atuado de maneira auto interessada nesse sistema sem estabelecer compromissos que imputem ao país os custos de manutenção da ordem internacional. Porém, o envolvimento da China na provisão de novas instituições financeiras internacionais pode representar uma mudança nessa postura visto que o país, como maior patrocinador dessas iniciativas, terá de arcar com a maior parte dos custos de cooperação e manutenção dessas instituições.

Apesar de poder-se identificar indícios que apontem para a confirmação de um período de transição entre ordens hegemônicas no sistema internacional, alguns elementos ainda estão ausentes, principalmente a possibilidade de uma guerra hegemônica, até então, fundamental para a confirmação do fim de um ciclo hegemônico. Uma peculiaridade identificada desse momento de transição é a atuação do novo poder hegemônico em potencial na criação de instituições complementares, porém alternativas, que representam novidades na cooperação financeira e monetária internacional apesar de não haver ainda a confirmação do fim da hegemonia dos EUA. A transição hegemônica não vinga se for um projeto do interesse exclusivo do novo hegemona potencial. A China teria que mirar além dos seus exclusivos interesses nacionais. Neste sentido, parece que os países em desenvolvimento teriam mais a ganhar com a hegemonia chinesa futura do que com as atuais condições da liderança dos Estados Unidos.

## 6 CONCLUSÃO

Essa pesquisa buscou identificar a possibilidade de confirmação de um momento de transição entre ciclos hegemônicos no cenário internacional atual. Ao estabelecer os pressupostos da TEH, foi possível identificar os processos que fazem com que a distribuição de poder no sistema internacional culmine na mudança da ordem desse sistema. Foi visto que o primeiro evento de um período de transição é a redistribuição de poder no sistema internacional que altera a hierarquia de poder. Essa mudança desencadeia uma série de processos que levarão à mudança do poder hegemônico e da ordem internacional.

Essa nova distribuição de poder resultará na contradição entre a hierarquia de poder do sistema, a hierarquia de prestígio e a ordem internacional existente, levando ao aumento das pressões, por parte das potências emergentes, para acomodação dos seus interesses nessa ordem. Tais pressões geram a crise de legitimidade dessas instituições que passam a ser vistas como instrumentos de dominação do poder hegemônico em declínio. Esse processo aumenta os custos para a manutenção da ordem para o poder hegemônico em declínio. Tal cenário é marcado por crescente instabilidade e tensões no sistema. Para alguns autores, como foi visto no texto, uma Guerra Hegemônica coroa o fim da hegemonia do país em declínio e cria a oportunidade para que o posto de liderança da ordem internacional seja assumida pelo poder hegemônico.

No sistema financeiro e monetário internacional, objeto do recorte dessa pesquisa, esse momento de transição é marcado por recorrentes crises, retrocessos na cooperação e coordenação financeira e monetária internacional, crise de legitimidade das instituições tradicionais e a existência de países emergentes que se consideram marginalizados pela ordem hegemônica e anseiam por maior influência nos processos decisórios. No período de transição entre a hegemonia britânica e a americana, todos esses elementos estiveram presentes e duas Grandes Guerras selaram o fim da hegemonia britânica no sistema internacional. O período entre essas duas guerras, contudo, foi marcado pela reticência americana em assumir a posição de líder hegemônico do sistema, evidenciando que apesar das pressões internacionais para que um país em ascensão assuma o posto de hegemonia, é preciso que haja o entendimento de que tal movimento esteja de acordo com seus interesses e necessidades nacionais.

O período pós-Segunda Guerra Mundial foi marcado pela construção da ordem internacional sob a hegemonia americana. Em relação à hegemonia britânica, os Estados Unidos utilizaram-se em maior escala de regimes e organizações internacionais como

meios de consolidar a cooperação hegemônica no sistema. Essas instituições consolidaram as assimetrias de poder, garantindo a preponderância do poder hegemônico e seus interesses nessas organizações. A criação desses regimes internacionais foi fundamental para a criação de um ambiente internacional estável e pacífico propício para a continuidade da hegemonia americana e obtenção dos seus interesses. Outros estados também usufruíram do ambiente de estabilidade e equilíbrio proporcionado pela hegemonia americana, conferindo legitimidade à ordem hegemônica.

A China encontrava-se afastada do sistema internacional ocidental no período em que as barganhas hegemônicas para a construção dessa ordem foram feitas, primeiro pela Revolução de Outubro de 1949 e depois pelo alinhamento do país com a URSS em oposição aos EUA. Apenas uma década depois do rompimento das relações da China com a URSS, as relações diplomáticas entre os EUA e a República Popular da China foram retomadas nos anos 1970. A partir dessa reaproximação, a China foi inserida na ordem internacional hegemônica através da retomada de seu assento no Conselho de Segurança da ONU e nas demais instituições internacionais, que era ocupado até então por Taiwan. Três décadas depois, a China ingressou, em 2001, na OMC.

No contexto da reaproximação com a ordem internacional liderada pelos EUA, a China mudou sua orientação econômica geral, inaugurando o período de Reforma e Abertura, desde o final dos anos 1970, sob a liderança de Deng Xiaoping. Com as reformas econômicas, a China obteve importante desenvolvimento nessa área. Desde então, o país tem computado impressionantes taxas de crescimento econômico, até mesmo acima de 10% ao ano. Desde a crise de 2008, houve certa desaceleração do ritmo de crescimento chinês, todavia, o país continua tendo uma taxa média de crescimento maior que os países em desenvolvimento. Esse expressivo crescimento foi responsável pela mudança da posição chinesa na hierarquia de poder internacional.

Hoje, a China é a segunda maior economia do mundo e estima-se que tenha ultrapassado os EUA em termos de paridade de poder de compra. O país tem investido em inovação tecnológica e na modernização de suas forças armadas. A China é considerada a “fábrica do mundo”, o país possui as maiores reservas internacionais e tem atuado para galgar maior participação nos fluxos de capitais também. Ainda há uma grande diferença em termos de poder entre os Estados Unidos e a China. Contudo, essa diferença vem sendo reduzida diante do contínuo e lento declínio americano e da continuidade de ascensão chinesa. A China tem buscado reduzir a diferença de poder

material, principalmente econômico, em relação às grandes potências do sistema para retornar a um status de igualdade a estas (YANG, 2015, p.168).

De acordo com a TEH, a ascensão de um país nos parâmetros chineses altera a hierarquia de poder no sistema, gerando expectativas de mudanças na ordem que a governa. A emergência da China e de outras potências emergentes tem resultado na contradição entre a ordem internacional e a hierarquia de poder internacional. Esses países demandam maior participação e influência nos processos decisórios internacionais correspondentes ao tamanho e importância de suas economias no sistema internacional. Esse fenômeno, como exposto nesta dissertação, pode ser observado no sistema financeiro e monetário internacional. Os países emergentes têm se mostrado descontentes em relação às instituições tradicionais que compõem esse sistema e demandam por reformas para melhor acomodação dos seus interesses e necessidades. A China tem sido um importante elemento contestador das assimetrias de poder consolidadas na ordem internacional americana.

A principal estratégia chinesa em relação às organizações tradicionais tem sido a pressão por reformas que confirmem ao país maior poder de influência sobre o processo decisório destas. Contudo, as iniciativas chinesas têm sido respondidas com lentidão e inércia por parte dessas organizações. É importante ressaltar que os EUA não têm interesse em diminuir sua influência nessas organizações em favor da China. Assim, o poder hegemônico em declínio tenta dificultar esse processo de reformas nas instituições tradicionais como o FMI e o Banco Mundial a fim de preservar a assimetria de poder que reforça seu status de hegemonia. O G-20 foi uma tentativa de permitir aos países emergentes e à China maior participação no processo decisório do sistema financeiro e monetário internacional sem ameaçar a primazia americana nas instituições tradicionais.

Além da falta de representatividade nas organizações tradicionais, as críticas chinesas incluem a imposição de condicionalidades em forma de receituários de políticas econômicas para obtenção de recursos junto a essas instituições, a vulnerabilidade que a China e outros países em desenvolvimento ficam sujeitos, por não terem participado ativamente do processo de definição dos parâmetros financeiros internacionais e a vulnerabilidade causada pela primazia do dólar. Esses elementos podem vir a ameaçar a continuidade do desenvolvimento econômico chinês. Isto posto, a atuação chinesa no sistema financeiro e monetário internacional visa a manutenção de um ambiente

econômico internacional estável e propício para a continuidade da modernização e desenvolvimento chineses.

O aumento do protagonismo no sistema financeiro e monetário internacional é concomitante com o esforço do país em prol de maior abertura do seu mercado de capitais, processo que tem sido promovido de forma gradual e controlada pelo estado chinês da mesma forma que foi feita a abertura do mercado de bens. A atuação cautelosa do governo visa respeitar os interesses chineses e evitar possíveis instabilidades domésticas. Esse contexto é importante para entender o progresso de internacionalização da moeda chinesa através de um movimento amplamente controlado pelo governo chinês, cujo objetivo é minar a preponderância do dólar no sistema internacional no longo prazo.

Diante dos empecilhos encontrados pela China no Banco Mundial e no Banco Asiático de Desenvolvimento para obtenção de recursos para o financiamento de projetos importantes para o desenvolvimento do país, a China tem proposto novas instituições financeiras com o objetivo de oferecer uma alternativa fonte de crédito para o desenvolvimento, destacando-se nesse sentido o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e o Novo Banco de Desenvolvimento. O primeiro visa oferecer um caminho alternativo ao ADB, dominado pelo Japão e pela influência americana, e o segundo visa ser uma alternativa ao Banco Mundial, oferecendo aos países em desenvolvimento uma opção para a obtenção de recursos sem a imposição de condicionalidades políticas. Antes mesmo da criação desses bancos, a China já caminhava para consolidar sua posição como importante centro de crédito para o desenvolvimento através de ajudas econômicas para países de menor desenvolvimento e através de investimento externo direto no continente africano e na América Latina.

Outros mecanismos financeiros também têm sido propostos ou estudados com o intuito de enfraquecer os mecanismos tradicionais ligados à preponderância dos EUA e seus aliados. Nesse sentido a China tem proposto o CIPS, o *China Union Pay* e o *Universal Credit Rating Group*. Ainda no sentido institucional há o Arranjo Contingente de Reservas dos países BRICS, com o objetivo de suplementar o FMI na provisão de liquidez em momentos de crise financeira e o acordo do RCEP, que busca aumentar a integração regional asiática em torno na liderança chinesa. Em conjunto, essas iniciativas apontam para um maior protagonismo da China na provisão de arcabouços institucionais para a cooperação no sistema financeiro e monetário internacional.

É importante ressaltar que o maior protagonismo chinês no sistema internacional não é acompanhado do apregoar do fim da ordem liberal e da anúnciação de construção

de uma nova ordem mais justa e igualitária. A China compreende sua dependência em relação a ordem liberal existente e almeja uma transição com menos obstáculos e rupturas bruscas. Da mesma forma que os EUA buscaram ascender pacificamente se abstendo de conflitos internacionais, a China tem buscado fazer o mesmo para evitar o surgimento e agravamento de conflitos que possam minar o processo de modernização e desenvolvimento do país. Um sistema internacional ordenado pela liderança chinesa certamente será diferente do sistema atual. Contudo, um elemento persistente em qualquer ordem hegemônica é a assimetria de poder que essas ordens cimentam no sistema internacional. Logo, uma ordem chinesa será sustentada por uma assimetria de poder que privilegia seus interesses e os de seus aliados. Isto posto, não necessariamente uma ordem hegemônica chinesa representa o fim da ordem liberal, apenas o fim da ordem liderada pelos EUA.

A China tem exercido funções cada vez mais associadas ao papel de liderança no sistema financeiro internacional. O país tem assumido o papel de importante fornecedor de liquidez devido a suas massivas reservas internacionais, encaminhando-se para se tornar o *lender of last resort* do sistema econômico internacional. A China tem também criado novas instituições com o objetivo de complementar as instituições existentes. Paulatinamente, o centro do capitalismo global tem se direcionado para o eixo asiático e a China desponta como importante centro desse eixo. Se esse processo tiver continuidade, a China acumulará a posição de centro produtor internacional e centro financeiro internacional. O acúmulo de ambos os papéis seria um significativo avanço rumo à consolidação da hegemonia chinesa no sistema internacional. Contudo, para alcançar o posto de centro financeiro internacional a China ainda tem de percorrer um longo caminho e reverter a influência desproporcional dos EUA e seus aliados nesse sistema que reafirma as assimetrias de capital a favor dos Estados Unidos (HARVEY, 2003, p.134).

O momento de transição não é marcado apenas pela ascensão do novo poder hegemônico, mas também pela continuidade do declínio do poder hegemônico existente. Nesse sentido, a crise de 2008 foi um importante golpe na percepção internacional em relação aos EUA como promotores da estabilidade econômica internacional. Como visto, a função estabilizadora exercida pelo poder hegemônico no sistema financeiro e monetário internacional é elemento fundamental da hegemonia. A perda da capacidade em manter estabilidade econômica internacional pode, então, ser interpretada como sinal de declínio do poder hegemônico vigente. O envolvimento dos EUA nas guerras do Afeganistão e do Iraque foi importante elemento para o desgaste das capacidades



militares americanas e da paciência doméstica quanto aos custos que a posição de líder hegemônico do sistema internacional impõe ao país. Estes eventos têm direcionado a postura americana no sistema internacional para um maior unilateralismo e redução dos seus compromissos internacionais. Para manter sua posição de hegemonia no sistema, os EUA precisam continuar sendo vistos como provedores de bens públicos internacionais exercendo uma liderança que gere o entendimento que esta promove o interesse geral e não a partir de uma postura egoísta e auto interessada (HARVEY, 2003, p.39).

A redução da disponibilidade em liderar resultante da percepção de perda relativa de capacidades de poder pelos EUA cria um ambiente propício para que a China tenha um papel de líder mais efetivo na ordem internacional. Desde a crise financeira de 2008, a atuação chinesa no sistema financeiro e monetário internacional tem sido associada à manutenção da estabilidade do sistema econômico internacional (REICH & LEBOW, 2014, p.128). Simultaneamente, a postura econômica americana e seu sustentado déficit têm sido vistos como fonte de instabilidade (REICH & LEBOW, 2014, p.174), demonstrando que o poder hegemônico já não é capaz de exercer uma das principais funções que lhe são atribuídas.

A associação da China com a provisão de estabilidade na economia internacional será fundamental para a consolidação de uma potencial hegemonia chinesa. O tamanho da economia da China gera pressões internacionais para que o país seja um participante responsável da ordem internacional, evitando a adoção de políticas econômicas que possam causar grandes disfunções na economia internacional. A China tem ‘navegado’ neste ambiente econômico internacional instável com bastante cautela, sem assumir compromissos cujos custos se tornem empecilhos para a continuidade do crescimento econômico do país. Isto posto, os EUA enfrentam não apenas o dilema de uma China em ascensão, que pode minar sua hegemonia, mas uma China que ainda não tem as capacidades, ou desejo, suficientes de se tornar o principal provedor de bens públicos no sistema internacional. De acordo com Joseph Nye (2017), essa situação caracteriza o dilema de Kindleberger, apontando para maior instabilidade econômica internacional na ausência de um líder hegemônico efetivo. Em resumo, a influência americana está em declínio, mas a China ainda não está pronta para assumir o posto de liderança que será deixado por este país (MASTANDUNO, 2015, p.191).

Muitos afirmam que a China não será um novo poder hegemônico visto a inabilidade do país em criar e promover normas e regras internacionais, sendo um recipiente de normas criadas, principalmente, no Ocidente. Contudo, a experiência

histórica aponta que os Estados Unidos tiveram uma trajetória similar à chinesa nesse sentido. Os EUA migraram de uma postura de recipientes das normas internacionais para ocupar a posição de promotores de regras e normas internacionais de forma progressiva (WANG & ZHU, 2015, p.362). Essa mudança na postura americana esteve associada à percepção do aumento das suas capacidades de poder. Assim, da mesma forma, pode-se esperar que a China assuma progressivamente um papel de promotor de normas e padrões internacionais à medida que o país percebe o aumento do seu poder relativo aos demais estados no sistema.

Observando o sistema financeiro e monetário internacional foi possível identificar sinais que apontam para um momento de transição hegemônica na atualidade. É possível perceber a redistribuição de poder e a mudança gerada em sua hierarquia, é possível também identificar a contradição que passa a existir entre a ordem existente, a hierarquia de prestígio e a hierarquia de poder. Nesse sentido, essa contradição tem se manifestado no sistema financeiro e monetário internacional através das demandas por reformas nas instituições que compõe esse sistema pela China. É possível também identificar a instabilidade e a recorrência de crises como resultado de ausência de uma liderança efetiva nesse sistema. Nesse aspecto, há crescente identificação dos EUA como fonte de instabilidade para a economia internacional, enquanto a China passa a ser vista como um elemento fundamental para o alcance desta estabilidade.

Contudo, nem todos os processos esperados em um momento de transição entre ordens hegemônicas podem já ser encontrados no sistema internacional. Alguns sinais apontam para a longa duração do atual momento de transição, por exemplo, a ausência de capacidades militares chinesas comparáveis às americanas, a ausência de iminência de um conflito internacional que confirme a hegemonia chinesa e até mesmo a reticência chinesa em assumir a posição de principal líder da economia internacional.

Uma peculiaridade que pode ser identificada no atual momento de transição é a atuação chinesa na promoção de instituições internacionais, assumindo, assim, um papel de liderança nesse sistema antes mesmo da confirmação do declínio americano. Essa atuação, contudo, tem sido relativamente cautelosa evitando o acirramento de tensões e a criação de animosidades com as grandes potências europeias e os EUA. A continuidade do declínio americano abrirá maior espaço para que a China exerça essas funções de líder na economia global. A redução dos compromissos internacionais dos EUA em resposta à percepção do declínio das suas capacidades econômicas, certamente impulsionará a China para uma posição de maior liderança e protagonismo na ordem internacional.

Logo, as evidências apontam para que este seja o início de um período de transição entre ciclos hegemônicos. Ainda é cedo para afirmar todos os contornos desse processo: se será pacífico ou se haverá uma grande guerra, se haverá o colapso completo da ordem liberal ou se esta será apenas reformada de acordo com os interesses do novo poder hegemônico. Contudo, há sinais que apontam para a consolidação da liderança chinesa no sistema financeiro e monetário internacional que pode ser um importante degrau para uma futura hegemonia chinesa no sistema internacional. Há de se levar em consideração que a China precisa continuar o processo de reforma, modernização e fortalecimento do seu sistema financeiro doméstico.

A maneira como os EUA lidarão com a transição entre ordens hegemônicas terá impactos sobre o sistema internacional. David Harvey (2003, p.77) acredita que os EUA não aceitarão essa transição de forma pacífica. Apesar disso, há uma vasta literatura que afirma as intenções pacíficas da China em sua ascensão no sistema internacional (VAZ-PINTO, 2014, p.210). O discurso chinês, muitas vezes, rejeita o termo hegemonia para designar as intenções do país. A experiência chinesa é marcada por traumas deixados pela hegemonia britânica e pela americana no sistema internacional e seu aspecto militar intervencionista. O governo chinês reafirma seu comprometimento em não ter interesse em uma postura de hegemonia que envolva a intervenção militar para a imposição de seus interesses (XI, 2016). Contudo, o Império do Meio já foi, uma vez, o centro econômico global e há indícios que a República Popular da China deseja assumir uma posição similar no sistema internacional moderno.

A eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos em 2016 pode significar uma importante mudança no relacionamento entre China e Estados Unidos. A postura do novo presidente americano e seu discurso combativo em relação à China pode agravar as relações entre os dois países tornando, talvez, um conflito armado um evento possível, apesar de sua baixa probabilidade (PEI, 2017). Uma guerra comercial contra a China poderia gerar o escalonamento das tensões entre os dois países e teria efeitos negativos nas economias de ambos (ROGOFF, 2017).

Esse evento juntamente com a crise da União Europeia, em decorrência do *Brexit*, tem minado a liderança do Ocidente sobre a ordem liberal internacional. Há crescentes rumores de reversão do processo de globalização e aumento de medidas protecionistas. A China seria um dos principais países afetados por uma onda protecionista no sistema internacional, uma vez que seu modelo de desenvolvimento pautado em exportações depende da continuidade da demanda internacional e da receptividade de outros países

aos produtos chineses. Essa onda protecionista agravaria a instabilidade na economia internacional em geral. Esses fatores criarão importante pressão para que a China assuma a postura de líder da ordem internacional. A crise do modelo democrático liberal, diante da ascensão do populismo de extrema direita, pode ser um fator facilitador para a concretização de uma hegemonia chinesa no sistema internacional (PEI, 2017).

Os próximos anos serão importantes para a definição do papel da China no sistema internacional diante de um Estados Unidos em declínio que tem buscado diminuir seus compromissos de liderança internacional. A ausência de liderança americana no sistema econômico internacional gerará significativos impactos negativos na economia chinesa (PEI, 2017). Nesse cenário, a China deverá decidir se continuará buscando maior influência como líder internacional a fim de garantir a continuidade da abertura dos mercados para os bens e capitais chineses ou se o país se absterá de assumir tal função.

Por fim, é importante ressaltar que por se tratar de eventos correntes do sistema internacional, o desenrolar de problemas políticos, militares e econômicos pode alterar drasticamente o rumo dos eventos internacionais, podendo reverter ou até mesmo impossibilitar o processo de transição entre ordens hegemônicas. Há de se considerar, também, a capacidade dos Estados Unidos de se reinventarem face aos desafios apresentados no sistema internacional, sendo capazes de postergar o declínio da sua posição de primazia no sistema. Assim, há um amplo campo de estudos que poderão ser desenvolvidos a fim de avançar na confirmação desse momento de transição.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. **The end of the American world order**. Cambridge: Polity Press, 2014. 157p.

ANDERSON, Perry. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Editora Boitempo, 2015. Versão digital Kindle. Sem paginação.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: Origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Editora Boitempo, 2008. 428p.

ARON, Raymond. **The Imperial Republic: The United States and the World 1945-1973**. Cambridge: Winthrop Publishers, Inc., 1974. 339p.

BANCO MUNDIAL. Total reserves (includes gold, current US\$). **Data**, s.d. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/FI.RES.TOTL.CD?locations=CN>> Acesso em: 25 jan. 2017.

BÍBLIA. A. T. Daniel. In: **BÍBLIA**. Português. Bíblia de estudo da mulher. Tradução de João Ferreira de Almeida. Belo Horizonte: Editora Atos, 2002. p.795.

BIDEN JR., Joseph R. Building on Success. **Foreign Affairs**. Setembro/Outubro 2016. Disponível em: <[https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-08-07/building-success?cid=emc-biden\\_email-header-080916&sp\\_mid=52026312&sp\\_rid=ZmVjYnJhbmRhb0BnbWFpbC5jb20S1&spMailID=52026312&spUserID=MjEyOTQ5OTc4OTQ1S0&spJobID=981659137&spReportId=OTgxNjU5MTM3S0](https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-08-07/building-success?cid=emc-biden_email-header-080916&sp_mid=52026312&sp_rid=ZmVjYnJhbmRhb0BnbWFpbC5jb20S1&spMailID=52026312&spUserID=MjEyOTQ5OTc4OTQ1S0&spJobID=981659137&spReportId=OTgxNjU5MTM3S0)> Acesso em: 03 set. 2016.

BOORMAN, Jack. Comentários sobre o Fundo Monetário Internacional. In: FENDT, Roberto & LINS, Maria Antonieta Del Tedesco (Orgs.). **Arquitetura Assimétrica: O espaço dos países emergentes e o sistema financeiro internacional**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 209-220.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet; BRADY, Henry E. & COLLIER, David. Political Science Methodology. In: \_\_\_\_\_. (eds.). **The Oxford Handbook of Political Science Methodology**. Nova York: Oxford University Press, 2008. p. 3-31

BRICS. **Fifth BRICS Summit Declaration and Action Plan**. Durban, 2013. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/>> Acesso em: 24 out. 2014.

BRICS. **Sixth BRICS Summit Declaration and Action Plan**. Fortaleza, Brasil, 2014. Disponível em: <<http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/223-sixthsummit-declaration-and-action-plan>> Acesso em: 24 out. 2014.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power**. Nova York: Basic Books, 2012. Versão digital Kindle. Sem paginação.

CALLAHAN, William A. Chinese Visions of World Order: Post-Hegemonic or a New Hegemony? **International Studies Review**, v.10, p.749-761, 2008.

CARR, E. H. A harmonia de interesses. In: \_\_\_\_\_. **Vinte anos de crise 1919-1939: Uma introdução aos estudos das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. p.57-84.

CHIN, Gregory & THAKUR, Ramesh. Will China Change the Rules of Global Order?. **The Washington Quarterly**, n.33, v.4, p.119-138, 2010.

DE LIMA, Maria Regina Soares. A Political Economy Framework of Brazilian Foreign Policy. In: \_\_\_\_\_. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. p. 37-90.

EICHENGREEN, Barry. Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System. In: FRIEDEN, Jeffrey A., LAKE, David, A. & BROZ, J. Lawrence (eds). **International Political Economy: perspectives on global power and wealth**. Nova York: W.W. Norton & Company, 2010. p.246-272.

ESTEVES, Paulo; ZOCCAL, Geovana & TORRES, Gabriel. Juntando a China com a vontade de comer: bancos de desenvolvimento e políticas e salvaguardas socioambientais. **Pontes**, v.12, n.9. 2016. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/juntando-a-china-com-a-vontade-de-comer-bancos-de-desenvolvimento-e>> Acesso em: 23 nov. 2016.

FAN Gang. Behind China's trade deficit. **China Daily**. 2010. Disponível em: <[http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2010-04/30/content\\_9795335.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2010-04/30/content_9795335.htm) 1/1> Acesso em: 15 fev. 2017.

FIORI, J.L. (2008) O sistema mundial, no início do século XXI. In: FIORI, J.L; SERRANO, F.& MEDEIROS, C. **O Mito do Colapso Americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Country Representation**. 2014. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/about/govrep.htm>> Acesso em: 08 nov. 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Real GDP Growth: annual percent change. **Data Mapper**, s.d. Disponível em: <[http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/WEOWORLD/CHN/USA](http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/WEOWORLD/CHN/USA)> Acesso em: 24 jan. 2017.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Nova York: Cambridge University Press, 1981. 272 p.

GOWA, Joanne. Hegemonic Stability: A Critical Review. In: \_\_\_\_\_. **Allies, Adversaries and International Trade**. Princeton: Princeton University Press, 1995. p.11-30.

GRIFFITH-JONES, Stephany. Uma nova arquitetura financeira como bem público global. In: FENDT, Robert & LINS, Maria Antonieta Del Tedesco (orgs.). **Arquitetura Assimétrica: O espaço dos países emergentes e o sistema financeiro internacional**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p.23-54

GUPTA, Sourabh. The role of BRICS in reforming global finance. **East Asia Forum**, 2016. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2016/11/01/the-role-of-brics-in-reforming-global->

finance/?utm\_source=newsletter&utm\_medium=email&utm\_campaign=newsletter2016-11-05> Acesso em: 07 nov. 2016.

HARVEY, David. **The new Imperialism**. Oxford: Oxford University Press, 2003. 253p.

HELLEINER, Eric. The Evolution of the International Monetary and Financial System. In: RAVENHILL, John (ed.). **Global Political Economy**. 3ed.Oxford: Oxford University Press, 2011. p.216-243

HU Weixing China as a Listian State: Interest, Power, and Economic Ideology. In: IKENBERRY, John G.; WANG Jisi & ZHU Feng (eds.). **America, China, and the struggle for world order: ideas, traditions, historical legacies, and global visions**. Palgrave McMillan, 2015. p.211-242.

HUNG Ho-Fung. **The China Boom: Why China will not rule the world**. Columbia University Press, 2016. 232p.

IKENBERRY, John G. **Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2011. 372p.

IKENBERRY, John G. Introduction: The United States, China and the Global Order. In: IKENBERRY, John G.; WANG Jisi & ZHU Feng (eds.). **America, China, and the struggle for world order: ideas, traditions, historical legacies, and global visions**. Palgrave McMillan, 2015. p.1-16.

ITO, Takatoshi. The Future of the Asian Infrastructure Bank: Concerns for transparency and governance. **Occasional Paper Series**. Center on Japanese Economy and Business, Columbia University, 2015.

KAGAN, Robert. Backing into World War III. **Foreign Policy**, 06 fev.2017. Disponível em: <[https://foreignpolicy.com/2017/02/06/backing-into-world-war-iii-russia-china-trump-obama/?utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=ed%20pix&utm\\_term=%2AEditors%20Picks](https://foreignpolicy.com/2017/02/06/backing-into-world-war-iii-russia-china-trump-obama/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=ed%20pix&utm_term=%2AEditors%20Picks)> Acesso em: 10 fev. 2017.

KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000**. Nova York: Random House, 1987. Versão digital Kindle. Sem paginação.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1984. 290 p.

KINDLEBERGER, Charles P. **The world in depression, 1929-1939**. Berkley: California University Press, 1986. 305 p.

KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014, 427p.

KIVIMÄKI, Timo. Soft Power and Global Governance with Chinese Characteristics. **The Chinese Journal of International Politics**, v.7, n.4, p.421-447, 2014.

KOZUL-WRIGHT, Richard & POON, Daniel. Development finance with Chinese characteristics? **Project Syndicate**. 2015. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/china-silk-road-fund-development-financing-by-richard-kozul-wright-and-daniel-poon-2015-05>> Acesso em: 08 set. 2016.

- KRASNER, Stephen D. State Power and the Structure of International Trade. In: FRIEDEN, Jeffrey A., LAKE, David, A. & BROZ, J. Lawrence (eds). **International Political Economy: perspectives on global power and wealth**. Nova York, W.W. Norton & Company, 2010. p.23-41.
- KRUCK, Andreas & RITTBERGER, Volker. Multilateralism Today and Its Contribution to Global Governance. In: MULDOON Jr., James P.; AVIEL, Joann F.; REITANO, Richard & SULLIVAN, Earl. (eds.). **The New Dynamics of Multilateralism: Diplomacy, International Organizations and Global Governance**. Boulder: Westview Press, 2011. p.43-65.
- LAKE, David. British and American Hegemony Compared: Lessons for the Current Era of Decline. In: FRIEDEN, Jeffrey A., LAKE, David, A. & BROZ, J. Lawrence (eds). **International Political Economy: perspectives on global power and wealth**. Nova York: W.W. Norton & Company, 2010. p.139-156.
- LAURENCESON, James. Are economists China-blind? **East Asia Forum**, 2016. Disponível em: <[http://www.eastasiaforum.org/2016/10/09/are-economists-china-blind/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter2016-10-08](http://www.eastasiaforum.org/2016/10/09/are-economists-china-blind/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter2016-10-08)> Acesso em: 10 dez. 2016.
- LESAGE, Dries; DEBAERE, Peter; DIERCKX, Sacha & VERMEIREN, Mattias. Rising Powers and IMF Governance Reform. In: LESAGE, Dries & VAN DE GRAAF, Thijs. **Rising Powers and Multilateral Institutions**. Palgrave MacMillan, 2015, p. 153-174.
- LIMA, Marcos Costa & DA SILVA, Joyce Helena Ferreira. Banco dos BRICS: uma via alternativa às instituições de Bretton Woods? In: LIMA, Marcos Costa (org.). **Perspectivas Asiáticas**. Rio de Janeiro: Fólio Digital Editora, 2016, p.325-348.
- LINS, Maria Antonieta Del Tedesco. Uma ‘nova’ arquitetura financeira internacional: ponto em debate e o espaço dos países emergentes. In: FENDT, Roberto & LINS, Maria Antonieta Del Tedesco (Orgs.). **Arquitetura Assimétrica: O espaço dos países emergentes e o sistema financeiro internacional**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 11-21.
- LIU, Hongsong. China's proposing behavior in Global Governance: the cases of the WTO Doha Round negotiation and G-20 process. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 5, n. spe, p. 121-137, 2014.
- MASTANDUNO, Michael. Still the Liberal Leader? Domestic Legacies, International Realities, and the Role of the United States in the World Economy. In: IKENBERRY, John G.; WANG Jisi & ZHU Feng (eds.). **America, China, and the struggle for world order: ideas, traditions, historical legacies, and global visions**. Palgrave McMillan, 2015. p.189-210.
- MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. **International Security**, v.19, n.3, p.5-49, 1994.
- MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of great power politics**. Nova York: W. W. Norton & Company, 2001. 555p.
- MONTENEGRO, Renan Holanda. O realismo chinês de Yan Xuetong. In: LIMA, Marcos Costa (org.). **Perspectivas Asiáticas**. Rio de Janeiro: Fólio Digital Editora, 2016, p.203-226.



MORTON, Katherine. China's role in an emerging global order. **East Asia Forum**. 2016. Disponível em: <[http://www.eastasiaforum.org/2016/09/01/chinas-role-in-an-emerging-global-order/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter2016-09-05](http://www.eastasiaforum.org/2016/09/01/chinas-role-in-an-emerging-global-order/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter2016-09-05)> Acesso em: 06 set. 2016.

NYE, Joseph. The Kindleberger trap. **Project Syndicate**. Jan, 2017. Disponível em: <[https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s--nye-2017-01?utm\\_source=MadMimi&utm\\_medium=email&utm\\_content=Project+Syndicate%27s+World+Affairs+Update&utm\\_campaign=20170103\\_m136817545\\_Project+Syndicate%27s+World+Affairs+Update&utm\\_term=The+Kindleberger+Trap](https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s--nye-2017-01?utm_source=MadMimi&utm_medium=email&utm_content=Project+Syndicate%27s+World+Affairs+Update&utm_campaign=20170103_m136817545_Project+Syndicate%27s+World+Affairs+Update&utm_term=The+Kindleberger+Trap)> Acesso em: 15 jan. 2017.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. China rising - Strategies and tactics of China's growing presence in the world: a special issue of RBPI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. spe, p. 5-8, 2014.

PAUTASSO, Diego. A China na nova arquitetura geoeconômica global e o caso do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. **Boletim Meridiano** 47, v.16, n,149, p.12-19, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 3ª Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. 365p.

PEI, Minxin. China needs a new grand strategy. **Project Syndicate**, 09 fev. 2017. Disponível em <[https://www.project-syndicate.org/commentary/china-post-cold-war-strategy-trump-by-minxin-pei-2017-02?utm\\_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm\\_campaign=d882b0888d-why\\_trump\\_cant\\_bully\\_china\\_by\\_rogoff\\_2\\_12\\_2016&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_73bad5b7d8-d882b0888d-93500473](https://www.project-syndicate.org/commentary/china-post-cold-war-strategy-trump-by-minxin-pei-2017-02?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=d882b0888d-why_trump_cant_bully_china_by_rogoff_2_12_2016&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-d882b0888d-93500473)> Acesso em: 16 fev. 2017.

PINKERTON, James P. Superpower Showdown. **The American Conservative**, 2005. Disponível em <<http://www.theamericanconservative.com/articles/superpower-showdown/>> Acesso em: 30 jan. 2017.

PRASAD, Eswar. The Renminbi rises, but is no match for the dollar. **Future Development**. Brookings Institution. 30 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/09/30/the-renminbi-rises-but-is-no-match-for-the-dollar/>> Acesso em: 04 out. 2016.

QI Hao. China debates the “New type of Great Power Relations”. **The Chinese Journal of International Politics**, v.8, n.4, p.349-370, 2015.

REICH, Simon & LEBOW, Richard Ned. **Good-bye hegemony!** Power and influence in the global system. Princeton: Princeton University Press, 2014. 190p.

ROACH, Stephen S. Global Growth – Still Made in China. **Project Syndicate**. 29 ago. 2016. Disponível em: <[https://www.project-syndicate.org/commentary/china-still-global-growth-engine-by-stephen-s--roach-2016-08?utm\\_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm\\_campaign=3ad03442fc-](https://www.project-syndicate.org/commentary/china-still-global-growth-engine-by-stephen-s--roach-2016-08?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=3ad03442fc-)

Leonard\_Playing\_Defense\_Europe\_4\_9\_2016&utm\_medium=email&utm\_term=0\_73bad5b7d8-3ad03442fc-93500473> Acesso em: 05 set. 2016.

ROGOFF, Kenneth. Why Trump Can't Bully China. **Project Syndicate**, 09 fev. 2017. Disponível em <<https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-trade-war-china-by-kenneth-rogoff-2017-02>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

SHAMBAUGH, David. China's soft power push: the search for respect. **Foreign Affairs**. Jul/Ago 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-06-16/china-s-soft-power-push>> Acesso em: 03 nov. 2016.

SNIDAL, Duncan. The limits of hegemonic stability theory. **International Organization**, v.39, n.4, p.576-614, 1985.

STRAND, Jonathan R; FLORES, Eduardo M. & TREVATHAN, Michael W. China's Leadership in Global Economic Governance and the Creation of the Asian Infrastructure Investment Bank. **Rising Powers Quaterly**, v.1, n.1, p.55-69, 2016

STUENKEL, Oliver. The Goa Declaration: an analysis. **Post-Western World**. 2016. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2016/10/23/the-go-a-declaration-analysis/>> Acesso em: 05 nov. 2016.

SWIFT. Worldwide Currency Usage and Trends. **Information Paper**, 2015. Disponível em: <<https://www.swift.com/node/19186>> Acesso em: 28 jan. 2017.

TOTA, Antônio Pedro. **Os americanos**. São Paulo: Editora Contexto, 2009. Versão digital Kindle. Sem paginação.

TRADE MAP. **List of all exporters for selected product**. s.d. Disponível em: <[http://www.trademap.org/Country\\_SelProduct\\_TS.aspx?nvpm=1||||TOTAL|||2|1||2|2|1|2|1|](http://www.trademap.org/Country_SelProduct_TS.aspx?nvpm=1||||TOTAL|||2|1||2|2|1|2|1|)> Acesso em: 28 jan. 2017.

VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo & NEVES, Pedro. As implicações do modelo chinês de desenvolvimento do Sul Global. In: LIMA, Marcos Costa (org.). **Perspectivas Asiáticas**. Rio de Janeiro: Fólio Digital Editora, 2016, p.67-90.

VAZ-PINTO, Raquel. Peaceful Rise and the limits of Chinese exceptionalism. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.57 (edição especial), p.210-224, 2014.

VINER, Jacob. Power versus Plenty as objectives of foreign policy in the seventeenth and eighteenth centuries. **World Politics**, v.1, n.1, p.1-29, 1948.

WALTZ, Kenneth. Structural realism after the cold war. **International Security**, v.25, n.1, p. 5-41, 2000.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Filipinas: Addison-Wesley Publishing Company, 1979. 251p.

WANG Jisi & ZHU Feng. Conclusion: The United States, China and World Order. In: IKENBERRY, John G.; WANG Jisi & ZHU Feng (eds.). **America, China, and the struggle for world order: ideas, traditions, historical legacies, and global visions**. Palgrave McMillan, 2015. p.359-378

WOHLFORTH, William C. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v.24, n.1, p.5-41, 1999.

XI Jinping. Address at the Commemoration of the 70th Anniversary of the Victory of the Chinese People's War of Resistance Against Japanese Aggression and The World AntiFascist War. **Xinhua News**, 2015. Disponível em <[http://news.xinhuanet.com/english/2015-09/03/c\\_134583870.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-09/03/c_134583870.htm)> Acesso em: 23 jan. 2017.

XI Jinping. President Xi's speech to Davos in full. **World Economic Forum**, 2017. Disponível em <<https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>> Acesso em: 23 jan. 2017

YANG Yao. China's Economic Diplomacy and International Relations. In: IKENBERRY, John G.; WANG Jisi & ZHU Feng (eds.). **America, China, and the struggle for world order: ideas, traditions, historical legacies, and global visions**. Palgrave McMillan, 2015. p.161-186.

YE Yu. Can China help shape global governance at the G20? **East Asia Forum**. 2016. Disponível em <<http://www.eastasiaforum.org/2016/08/28/can-china-help-shape-global-governance-at-the-g20/>>. Acesso em: 06 set. 2016.

YIN-WONG Cheung; GUONAN Ma & MCCAULEY, Robert N. Why is China attempting to internationalize the renminbi? **East Asia Forum**, 2011. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2011/12/02/why-does-china-attempt-to-internationalise-the-renminbi/>> Acesso em: 02 dez. 2016.

ZHAO Suisheng. China as a Rising Power Versus the US-led World Order. **Rising Powers Quaterly**, v., n.1, p.13-21, 2016.

ZORGBIBE, Charles. **O pós-Guerra Fria no mundo**. Campinas: Papirus, 1996. 136p.