

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA - GRADUAÇÃO

GUILHERME PESSOA BRITO DE SOUZA

POTÊNCIAS HEGEMÔNICAS E O COMÉRCIO INTERNACIONAL:
Uma análise comparada das visões de Kindleberger e Keohane-Nye acerca da relação
entre potências hegemônicas e o comércio internacional, com ênfase no caso da OMC
durante o governo Trump

RIO DE JANEIRO
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA - GRADUAÇÃO

GUILHERME PESSOA BRITO DE SOUZA

POTÊNCIAS HEGEMÔNICAS E O COMÉRCIO INTERNACIONAL:
Uma análise comparada das visões de Kindleberger e Keohane-Nye acerca da relação
entre potências hegemônicas e o comércio internacional, com ênfase no caso da OMC
durante o governo Trump

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas da Universidade
Federal do Rio de Janeiro como exigência
para aprovação.

Orientador: Ronaldo Fiani

GUILHERME PESSOA BRITO DE SOUZA

POTÊNCIAS HEGEMÔNICAS E O COMÉRCIO INTERNACIONAL:
UMA ANÁLISE COMPARADA DAS VISÕES DE KINDLEBERGER E KEOHANE-NYE
ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE POTÊNCIAS HEGEMÔNICAS E O COMÉRCIO
INTERNACIONAL, COM ÊNFASE NO CASO DA OMC DURANTE O GOVERNO
TRUMP

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao Instituto de Economia da Universidade
Federal do Rio de Janeiro, como requisito para
a obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Rio de Janeiro, 10/13/2021.

RONALDO FIANI - Presidente
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

EDUARDO COSTA PINTO
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

MARTA CALMON LEMME
Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos que me acompanharam e estimularam nesta jornada. Agradeço aos meus pais por sempre me incentivarem a buscar novos desafios. Minha namorada, por me acompanhar durante esta etapa da minha vida e ajudar a lidar com as dificuldades que surgiram. Aos meus amigos, por tornar todo esse processo mais leve e divertido.

Em especial, gostaria de agradecer ao meu orientador Ronaldo Fiani, por me introduzir ao tema da Economia Política Internacional e mostrar uma nova forma de estudar a realidade que me cativou profundamente.

RESUMO

As crescentes tensões entre o governo dos Estados Unidos e a Organização Mundial do Comércio, em especial acirradas pelo governo de Donald Trump, trazem à tona debates sobre a posição norte-americana dentro do sistema de regulação do comércio internacional. Tendo em vista o papel deste país em construir e influenciar as regras que regem o comércio internacional, a decisão de se opor ao sistema que eles mesmos criaram parece paradoxal. Esta monografia visa a examinar este comportamento, baseando-se em duas perspectivas teóricas da Economia Política Internacional: a Teoria da Estabilidade Hegemônica, de Charles P. Kindleberger; e a Interdependência Complexa, de Robert Keohane e Joseph S. Nye. A reflexão discutirá em que medida as análises de Kindleberger e de Keohane e Nye ajudam a entender este comportamento paradoxal. Desta forma, no primeiro capítulo será apresentada a visão de Kindleberger sobre a necessidade de liderança por uma potência hegemônica para a estabilização do sistema internacional. Já no segundo capítulo, a visão de Keohane e Nye sobre como a crescente interdependência possibilita formas de liderança descentralizadas. No terceiro, uma leitura histórica do processo de regulação do comércio internacional, de Bretton Woods até os conflitos recentes entre os EUA e a OMC. Por fim, as considerações finais vão refletir sobre a capacidade interpretativa das teorias apresentadas quanto ao contexto atual.

Palavras-chave: Charles P. Kindleberger, Comércio Internacional, Donald Trump, Hegemonia, Joseph S. Nye Jr., OMC, Robert Keohane.

LISTA DE SIGLAS

AB – Appellate Body

BW – Bretton Woods

DSB – Dispute Settlement Body

EPI – Economia Política Internacional

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

IC – Interdependência Complexa

ITO – International Trade Organization

MIT – Massachusetts Institute of Technology,

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

RI – Relações Internacionais

RU – Reino Unido

TEH – Teoria da Estabilidade Hegemônica

TED – Tratamento Especial e Diferenciado

TPRM – Trade Policy Review Mechanism

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 A TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA DE KINDLEBERGER	13
2.1. CONTEXTO DA OBRA.....	13
2.2. A TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA.....	15
2.3. OS CINCO BENS PÚBLICOS PARA A ESTABILIDADE SISTÊMICA.....	20
2.4. UM ESTABILIZADOR.....	22
2.5. POSICIONAMENTO TEÓRICO.....	23
2.6. RESUMO.....	27
3 A TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA DE KEOHANE E NYE	28
3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS OBRAS.....	29
3.2. RELAÇÕES TRANSNACIONAIS E INTERDEPENDÊNCIA.....	30
3.3. INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA.....	31
3.4. REGIMES INTERNACIONAIS.....	34
3.5. PAPEL DA LIDERANÇA EM UM MUNDO DE INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA.....	36
3.6. POSICIONAMENTO TEÓRICO.....	39
3.7. RESUMO.....	41
4 O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS NA ESTRUTURAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: DO GATT À OMC, E A GESTÃO TRUMP.....	42
4.1. A CONVENÇÃO DE BRETTON WOODS E O SISTEMA GATT.....	43
4.2. O SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL SOBRE A VIGÊNCIA DA OMC.....	50
4.3. OS EUA E O SISTEMA DE REGULAÇÃO DO COMÉRCIO NO SÉCULO XXI	55
4.4. APLICAÇÃO DAS TEORIAS AO CONTEXTO HISTÓRICO.....	58
4.5. RESUMO.....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, a análise do funcionamento da economia global e da relação entre os seus agentes, em nível internacional, não foi estudada de forma compreensiva. Por um lado, o campo das Relações Internacionais e da Ciência Política estudava a atuação dos Estados no cenário global de forma apartada da economia – o foco era na “alta política” de conflitos quanto à segurança nacional e às ameaças bélicas em um mundo caótico (COHEN, 2008, p. 19). Por outro lado, a Teoria Econômica pensava exclusivamente na economia internacional em termos de maximização de utilidade, eficiência e equilíbrio, colocando em segundo plano a busca dos agentes na sua tomada de decisão por poder (COHEN, 2008, p. 19).

Nos anos 1970, os problemas dessa separação e falta de contato entre estes dois campos de estudo estavam se tornando mais evidente. A ordem econômica estabelecida após a Segunda Guerra parecia ameaçada: as taxas de câmbio fixas de Bretton Woods (BW) foram abandonadas; as desigualdades mundiais entre o “norte” e “sul” se tornavam mais evidentes; os Estados Unidos (EUA) pareciam estar perdendo sua supremacia econômica para o Japão e a Europa. O mundo passava por mudanças significativas tanto na esfera política quanto na econômica. Uma explicação para essa mudança parecia exigir que estes dois temas fossem relacionados em uma análise integrada (COHEN, 2008, p. 21-23).

Foi neste contexto histórico que, paralelamente, começaram a ganhar relevância autores interessados em criar uma nova forma de estudar a economia internacional e as relações externas, utilizando uma abordagem mais abrangente e integrada do cenário internacional. Por um lado, nos EUA, surgiram pensadores como Robert Gilpin, Robert Keohane, Joseph Nye Jr. e Charles Kindleberger que usavam uma metodologia empírica e positivista para juntar a economia com a política – o que se chama hoje de “escola americana” (COHEN, 2008, p. 12). Por outro, Susan Strange e Robert Cox também tentaram reunir a economia e política, mas não se limitaram a isso: aceitavam ligações mais diversas com vários outros campos do conhecimento – como a sociologia, história e antropologia – utilizando outras metodologias que não o empirismo positivista, em um movimento que ficou conhecido como a “escola britânica” (COHEN, 2008, p. 13).

Foi com a junção destes dois movimentos teóricos que a insatisfação com a forma que esses temas eram estudados se consolidou em um novo campo de estudo: a Economia Política Internacional (EPI). É necessário ressaltar a importância do artigo seminal de Susan Strange, *International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect*, de 1970, como um momento chave neste processo. Ela consolidou a crítica ao modelo antigo de forma

clara e concisa e defendeu, quase como um manifesto, a criação deste novo campo. Se é possível determinar o momento de criação de um campo de estudo, o lançamento deste artigo fica marcado como o momento do nascimento da EPI (COHEN, 2008, p. 20-21).

Porém, apesar de a EPI ter esta proposta clara de unir dois campos de estudo, a forma com que esta proposta é implementada não é monolítica. A distinção metodológica entre as escolas americana e britânica é apenas uma das muitas formas pelas quais a EPI pode ser dividida; cada divisão tendo seus próprios focos de estudo e conclusões. Anthony Payne coloca que a EPI é “um campo de estudo notoriamente diverso.”¹ (PAYNE, 2005, p. 69 apud COHEN, 2008, p. 3).

Uma das formas de dividir o campo da EPI mais utilizadas e que ganhou mais peso é a divisão elaborada por Robert Gilpin (1975) entre três paradigmas de pensamento: o realista, com nomes como o próprio Robert Gilpin e Stephen Krasner; o liberal, com Robert Keohane, Joseph Nye Jr. e Charles Kindleberger (o ponto sobre a classificação de Kindleberger como liberal será mais elaborado no primeiro capítulo); e o marxista, com nomes como Mark Rupert, Scott Solomon e William Robinson (COHEN, 2008, p. 34, 80). Na base desta divisão em paradigmas se encontra, entre outros fatores, o questionamento quanto à direção causal na relação entre economia e política. Seria a economia o fator determinante que guia as relações políticas ou seriam os interesses políticos que moldam as relações econômicas?

Na visão dos liberais e marxistas, era a economia que assumia o papel central. Seria a partir da estrutura econômica que as relações políticas entre os agentes se desenhavam. É claro que há entre eles uma distinção normativa fundamental: enquanto os liberais olhavam de forma otimista para o capitalismo e consideravam que as relações econômicas seriam benéficas para a política, os marxistas consideravam que as contradições na estrutura econômica capitalista levariam a um acirramento dos conflitos políticos, culminando em um processo revolucionário. Já os realistas seguiam a visão ortodoxa tradicional das relações internacionais (RI) e consideravam que os interesses dos Estados e o poder político determinavam como a estrutura econômica global seria construída (COHEN, 2008, p. 34).

Tendo apresentado sinteticamente essas classificações teóricas, é possível situar o tema desta monografia. Pretende-se, neste trabalho, analisar comparativamente duas perspectivas teóricas dentro da escola americana e do paradigma liberal da EPI na sua capacidade de compreender o comportamento dos EUA durante o Governo Donald Trump: a Teoria da

¹ “A notoriously diverse field.” (PAYNE, A. The study of governance in a global political economy. **Globalizing International Political Economy**, p. 55-81, 2005). [Todas as citações em língua estrangeira nesta monografia foram traduzidas livremente].

Estabilidade Hegemônica (TEH) de Charles P. Kindleberger; e a Interdependência Complexa (IC) de Robert Keohane e Joseph Nye. Ambas as teorias utilizam da metodologia empírica e positivista herdada do pensamento econômico. Como autores norte-americanos dos anos 1970, todos eles foram muito influenciados pela abordagem teórica predominante da teoria econômica ortodoxa do período, contexto histórico em que o empirismo matemático era um pré-requisito acadêmico nos EUA (COHEN, 2008, p. 34, 72).

Estas duas teorias foram instrumentais na consolidação da EPI como um campo de estudo relevante academicamente, e seus efeitos podem ser sentidos neste campo até hoje. Elas abordam uma das principais questões deste campo de estudo, a chamada *Really Big Question* (Pergunta Realmente Importante): por que o sistema internacional está mudando? Como explicar esta transformação sistêmica que estamos observando? Quais fatores são relevantes neste processo? (COHEN, 2008, p. 66, 68).

Com o passar do tempo e conforme o mundo passou de um contexto de elevada instabilidade nos anos 1970 – fator catalisador destas teorias – para um contexto mais estável, com o final da Guerra Fria, estudos sobre a *Really Big Question* diminuíram (COHEN, 2008, p. 76-77). Com os EUA retornando à sua posição de potência hegemônica, a economia mundial voltando para uma situação de estabilidade e com o fim da percepção de que o sistema estava instável e se aproximando de uma grande transformação, estas teorias foram perdendo relevância dentro do debate da escola americana da EPI (COHEN, 2008, p. 79, 82).

A TEH de Kindleberger gerou um grande debate dentro da EPI e incitou contra-argumentos de diversos autores. Como será mais aprofundado no segundo capítulo, Keohane aponta falhas na lógica da TEH, no seu livro *After Hegemony* (1984), ao colocar que o argumento de ação coletiva não restringe a necessidade de liderança a um único Estado (COHEN, 2008, p. 78). Seguindo a abordagem de Keohane, Duncan Snidal, no seu artigo *The Limits of Hegemonic Stability Theory* (1985), aprofunda este argumento, utilizando uma análise gráfica para indicar que a TEH seria apenas um “caso especial” e que, numericamente, percebem-se exemplos de aumento na cooperação internacional mesmo em períodos sem uma potência hegemônica (COHEN, 2008, p. 78; SNIDAL, 1985, p. 579).

Na visão de Cohen (2008), o debate acerca da TEH é finalizado com o artigo de David Lake intitulado *Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?* (1993), no qual é realizada uma revisão da literatura da TEH, indicando que a base empírica desta teoria não é suficientemente demonstrada (COHEN, 2008, p. 79; LAKE, 1993, p. 460).

Já as contribuições de Keohane e Nye tiveram sua maior relevância em trazer novos temas à EPI. Eles introduziram o estudo de agentes transnacionais e mapearam os primeiros efeitos da interdependência econômica. Mas, na medida em que a Interdependência Complexa (IC) foi estabelecida como uma teoria direcionada para entender a transformação sistêmica, com o tempo, a EPI da escola americana deixou de lado este tipo de análise acerca da *Really Big Question* (COHEN, 2008, p. 31).

Porém, o século XXI trouxe consigo novas crises, e perguntas que foram elaboradas nos anos 1970 voltam ao debate público. A crise de 2008 e o papel estabilizador que os EUA tiveram nela, quando pareado com a incapacidade do governo Trump de atuar no sentido da recuperação econômica mundial, parece trazer a visão de Kindleberger de volta ao primeiro plano. Por outro lado, a incapacidade das organizações internacionais e de agentes transnacionais de imporem seus interesses frente à onda de protecionismo, iniciada em 2014-16, parece contestar algumas das afirmações de Keohane e Nye.

É neste contexto que essa monografia se propõe a retomar este debate dos anos 1970, avaliando a capacidade explicativa destas duas teorias em descrever o que se passa nas relações internacionais, principalmente quanto à política comercial de Donald Trump. Desta forma, pode-se avaliar o quanto que a teoria de Kindleberger – de que a estabilidade do sistema econômico internacional é dependente da liderança de uma potência hegemônica – e a teoria de Keohane e Nye – de que a atuação das organizações internacionais minimiza a relevância da liderança de uma potência hegemônica para garantir a estabilidade do sistema – são úteis para descrever o cenário atual.

Assim, neste trabalho, o primeiro capítulo será dedicado a apresentar a Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) de Kindleberger, a forma com que ele entende o contexto histórico da hegemonia norte-americana pós-segunda guerra e a ausência dessa hegemonia no período entreguerras. Também será abordado o debate teórico acerca de como melhor posicionar o pensamento de Kindleberger: este pensamento está mais próximo do realismo ou do liberalismo? Esta questão se faz necessária na medida em que o pensamento de Kindleberger está sendo comparado com as ideias de Keohane e Nye, dois expoentes do liberalismo.

O segundo capítulo será dedicado a aprofundar a visão de Keohane e Nye da IC. Serão apresentadas suas visões da ascensão de agentes transnacionais no plano global e de interdependência internacional, assim como suas visões sobre o mundo pós-hegemonia. Este capítulo se concentrará na pergunta: ainda é necessário que países exerçam liderança ou as intuições internacionais são suficientes para provê-la?

No terceiro capítulo, será apresentada uma leitura histórica, à luz das teorias estudadas, do processo de construção do regime internacional de regulação do comércio. Será apresentado o funcionamento da estrutura do sistema Bretton Woods, destacando o sistema GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) e, depois, da OMC (Organização Mundial do Comércio). Por fim, trará o debate acerca da atuação dos EUA no século XXI, em especial dos conflitos do governo Donald Trump com a OMC.

Por último, serão apresentadas as considerações finais, avaliando preliminarmente em que medida as duas teorias – a TEH ou a IC – conseguem explicar o contexto do comércio internacional na gestão do governo Trump. Seria indispensável a liderança de uma potência hegemônica para estruturar o comércio internacional de forma eficiente? Ou seria possível para um grupo de países, auxiliados pelas instituições internacionais operantes, exercer essa liderança?

2 A TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA DE KINDLEBERGER

O objetivo deste capítulo é apresentar, de forma detalhada, a Teoria da Estabilidade Hegemônica elaborada por Charles P. Kindleberger.

Na primeira seção será elaborada uma breve biografia do autor, relacionando alguns acontecimentos da sua vida com sua teoria, e será apresentada a estrutura da sua principal obra utilizada nesta monografia: *The World In Depression: 1929-1939* (1973). Em seguida, a segunda seção será destinada a um aprofundamento nos conceitos elaborados nesta obra, que constituem o cerne da TEH.

As seções três e quatro visam um aprofundamento de alguns conceitos chave na TEH. A terceira seção analisa os bens públicos que uma potência hegemônica deve ofertar para estabilizar a economia internacional. A quarta seção destaca a principal conclusão da TEH: a necessidade de um – e apenas um – líder hegemônico ofertando estes bens públicos.

Na introdução desta monografia, Kindleberger foi situado no campo liberal da EPI. A quinta seção se propõe a justificar esta categorização, argumentando ser mais apropriado considerá-lo um liberal, e não um realista. Por fim, o último tópico será destinado a um resumo dos principais pontos levantados neste capítulo.

2.1 CONTEXTO DA OBRA

Como mencionado anteriormente, os autores estudados nesta monografia são fortemente influenciados pelo contexto histórico e pelas percepções gerais dos seus pares acerca do futuro do sistema econômico mundial. No caso de Kindleberger, é perceptível o quanto que sua teoria está relacionada com sua trajetória de vida e com os eventos marcantes dela. O próprio autor escreveu uma autobiografia (*The Life of an Economist*, 1991) que descreve essa relação entre sua vida e a formação de suas hipóteses. Por conta disso, é interessante introduzir o tema da TEH falando um pouco desta trajetória.

Charles P. Kindleberger nasceu em 1910, na cidade de Nova York. Aos 19 anos, quando ele considerava qual curso de graduação fazer, a Crise de 1929 começou e teve impacto muito forte em sua família. Eles não tinham condição de custear os estudos do jovem Kindleberger, que buscou, com muitas dificuldades, uma bolsa universitária. Neste período, ele começou a considerar a formação em economia visando a melhor entender a crise que vivia, o que poderia tê-la causado e, principalmente, como evitar sua repetição. Esta curiosidade para entender os

acontecimentos de 1929 foi uma das grandes forças motrizes para o seu trabalho, e ajuda a explicar a perspectiva do autor quanto ao assunto (KINDLEBERGER, 1991, p. 232).

Depois de ter vivido sua juventude lidando com as dificuldades da Depressão, Kindleberger conseguiu entrar na Universidade de Columbia, onde concluiu seu doutorado em 1937. Porém, ele não conseguiu continuar sua carreira acadêmica por mais 12 anos. O contexto da Segunda Guerra Mundial e de recuperação pós-guerra dificultou essa carreira e o fez buscar outro caminho (KINDLEBERGER, 1991, p. 235). Ao longo destes anos, ele trabalhou em diversas funções administrativas da burocracia do Estado americano, chegando até ao Departamento de Estado, onde teve um papel significativo na aplicação do Plano Marshall (KINDLEBERGER, 1991, p. 240).

Analisando seu trabalho acadêmico à luz de sua história pessoal, é possível perceber o quanto este período de sua vida o marcou. Não só ele sofreu diretamente com a Depressão, mas também participou do plano que ajudou a produzir os expressivos níveis de crescimento econômico no pós-guerra. Sua história parece servir como uma experiência anedótica para a teoria que viria a desenvolver: ele sofreu com um mundo sem líder e ajudou um líder a fazer o mundo se recuperar (COHEN, 2008, p. 71-72).

Em 1948, desistiu do serviço público para buscar sua aspiração de fazer carreira acadêmica. Neste ano, foi contratado pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), no qual continuou pelos próximos 30 anos. Ele reconhece que, no tempo em que estava no governo, não se manteve atualizado com os debates de teoria econômica, nem praticou suas habilidades matemáticas (KINDLEBERGER, 1991, p. 242-243). Este ponto também é interessante para explicar a razão pela qual, mesmo tendo como colega Paul Samuelson, a abordagem metodológica que ele utiliza é mais inclinada à história econômica do que à matemática. Porém, apesar de não utilizar expressões matemáticas, a sua abordagem histórica também é feita de forma empírico-positivista (LAKE, 1993, p. 460).

Foi no M.I.T. que, em 1973, escreveu o livro que pode ser considerado seu *magnum opus*, *The World in Depression: 1929-1939* (COHEN, 2008, p. 71). Neste livro, Kindleberger faz uma análise aprofundada da depressão de 1929, usando uma metodologia histórico-descritiva para detalhar os acontecimentos, estatísticas e correlações do período.

Logo no primeiro capítulo, ele postula sua tese central, que será debatida pelas próximas décadas na EPI: a Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH). Os capítulos de desenvolvimento contêm todo o contexto que o leva a elaborar esta teoria, desde a recuperação pós-Primeira Guerra, seguindo por uma visão, ano a ano, a partir de 1926 até 1939, mapeando os aspectos monetários, financeiros e comerciais da crise. No capítulo final, ele retoma os pontos colocados

e resume sua visão da TEH. Na próxima seção, será apresentada a visão de Kindleberger da TEH.

2.2. A TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA

Em *The World In Depression*, Kindleberger começa destacando a grande pluralidade de possíveis explicações para a Depressão, porém coloca que estas explicações em geral têm uma perspectiva limitada, seja a teoria de Friedman de que ela foi causada por erros na condução na política monetária ou a visão do presidente americano Hoover de que a origem foi a incapacidade dos países europeus em se recuperar da Primeira Guerra. Em ambos os casos, as explicações se concentram em uma única causa de origem e, para Kindleberger, esse tipo de explicação é limitado (KINDLEBERGER, 1973, p. 19-20).

Por outro lado, há explicações como a de Samuelson, que consideram que a depressão foi por conta de uma série de “acidentes históricos”, ou a visão de Schumpeter de que seria o resultado da ocorrência simultânea de ciclos de Kondratieff, Juglar e Kitchin². Estas explicações tampouco seriam satisfatórias de acordo com Kindleberger (1973). No caso da explicação de Samuelson, Grandes Depressões mundiais ocorrem de forma recorrente e é improvável que estes acontecimentos sejam apenas acidentais. Assim como é difícil, no caso de Schumpeter, aceitar as teorias de ciclos econômicos como estruturas completamente independentes e de periodicidade definida, pois isso possibilitaria prever crises como se preveem eclipses. Ambas as respostas não parecem satisfatórias (KINDLEBERGER, 1973, p. 21-22).

Considerando que as explicações unicasais e baseadas em acidentes históricos não são suficientes, por si só, para explicar a Depressão, Kindleberger tenta uma abordagem mais geral, analisando as relações econômicas internacionais e o funcionamento do sistema capitalista como um todo. Ele entende que não basta encontrar alguma causa inicial (como na fraca recuperação europeia, ou nos EUA cessando seus empréstimos para a Alemanha em 1928), sem explicar também o que a gerou e por que nem as forças automáticas de mercado nem as ações de políticas econômicas adotadas foram suficientes para solucionar a crise (KINDLEBERGER, 1973, p. 22-23).

² Nikolai Kondratieff observou um padrão de regularidade de 50 anos entre alguns indicadores econômicos, com uma fase de crescimento seguida de uma fase de declínio. Clement Juglar considerava uma relação de 7 a 11 anos dos investimentos em capital fixo, conhecida atualmente como *business cycle*. Joseph Kitchin considerava ciclos de 3 a 5 anos nas flutuações dos estoques das empresas (KOROTAYEV; TSIREL, 2010, p. 1, 10-11).

Ao analisar as atitudes tomadas pelos políticos do período à luz da teoria econômica atual, Kindleberger considera que eles apresentavam certo grau de “analfabetismo econômico” (*economic illiteracy*) nas políticas econômicas que propunham (KINDLEBERGER, 1973, p. 23). A obstinação britânica, em 1925, de retornar ao padrão-ouro com a mesma taxa de conversão do pré-guerra; a tentativa de Roosevelt-Morgenthau-Warren de aumentar o preço das *commodities*, impondo um aumento no preço do ouro; ou os empréstimos de valores muito baixos ofertados pelo Banco da Inglaterra, forçando-os a renová-los constantemente, são alguns dentre muitos outros exemplos que Kindleberger apresenta, e que indicam que as autoridades responsáveis simplesmente não sabiam de onde vinha o problema, nem como lidar com ele (KINDLEBERGER, 1973, p. 23). Mas Kindleberger (1973) evita colocar totalmente a responsabilidade sobre os tomadores de decisão, pois, mesmo quando eles tinham alguma ideia a respeito do que poderia ajudar, não necessariamente o público dos seus países aprovava essas iniciativas.

Quanto às falhas nas forças automáticas que deveriam contrabalancear possíveis desequilíbrios, Kindleberger (1973) considera que foram oferecidas boas explicações para isso, mas pensa que elas estariam incompletas. O argumento colocado por Lionel Robbins (1934) de que o problema no padrão-ouro foi causado pela ineficiência dos países em operar esse sistema – os países falharam em corrigir suas taxas de convertibilidade conforme aumentavam ou diminuía seus estoques de ouro – é válido para Kindleberger (1973), porém ele não explica por que estes erros não foram corrigidos automaticamente por forças de mercado (KINDLEBERGER, 1973, p. 25).

Se um país apreciasse sua moeda mais do que deveria – em relação às variações no seu estoque de ouro – ele sofreria um efeito deflacionário domesticamente. Porém, este efeito gera um desequilíbrio no mercado de câmbio internacional; as moedas dos outros países sofrem, relativamente, uma depreciação. Esta depreciação internacional levaria a efeitos inflacionários que, caso o sistema funcionasse de forma simétrica, seriam suficientes para contrabalancear o efeito deflacionário no primeiro país. Dessa forma, o sistema ouro mundial continuaria em equilíbrio, os efeitos depressivos seriam compensados pelos efeitos expansivos e, assim, não haveria a Grande Depressão (KINDLEBERGER, 1973, p. 26).

Mas isso não foi o que aconteceu. Na prática, o sistema não foi capaz de se equilibrar automaticamente e os agentes não tomaram medidas eficientes para responder à crise. Kindleberger (1973) se propõe a elaborar uma explicação que dê conta de justificar a razão destas falhas terem ocorrido. Essa explicação começa com a visão que ele tem da estrutura do sistema econômico mundial:

Um sistema simétrico com regras de contrabalanceamento, como deveria ser o caso do padrão-ouro, pode dar lugar a um sistema onde cada participante está buscando maximizar seus ganhos de curto prazo. Este é o sistema competitivo, como idealizado por Adam Smith, no qual cada pessoa (ou país), ao avançar seu próprio bem-estar, avança também o bem-estar geral [...]. Mas o sistema mundial de poucos atores (países) não funciona dessa forma, nele a falácia da composição – que o total difere da soma das partes – aparece para afetar o resultado.³ (KINDLEBERGER, 1973, p. 26, tradução nossa).

Ou seja, ele considera que o sistema mundial, por conta do seu tamanho e do número de agentes, não segue as mesmas regras que um mercado de concorrência perfeita seguiria (vale a falácia da composição). Um país que aja para melhorar seu bem-estar econômico a curto prazo (utilizando-se de aumento de tarifas, depreciando sua moeda etc.) acaba por reduzir o bem-estar dos outros mais do que aumenta o seu próprio. Além disso, o resultado dessas políticas de *beggar-thy-neighbour* (*empobrecer-o-vizinho*) muitas vezes é a retaliação: os países afetados adotam suas próprias políticas de ganhos no curto prazo. Ao final do processo, o primeiro país que tentou agir dessa forma pode acabar em uma situação pior do que estava antes disso (KINDLEBERGER, 1973, p. 26). Este ponto tornará a ser discutido no Capítulo 3.

A melhor forma, então, para o mundo sair da Depressão não seria adotando estas medidas protecionistas e se fechando ao comércio internacional, em uma tentativa vã de conquistar ganhos de curto prazo. Pelo contrário, o melhor a ser feito, segundo Kindleberger (1973), seria adotar políticas coordenadas globalmente, que visem ao ganho de longo prazo (estabilidade econômica). Mas esta coordenação é muito difícil de ser alcançada porque “este é um jogo típico de soma não-zero, no qual qualquer país tentando adotar uma solução de longo prazo sozinho encontrará outros países tirando vantagem dele” (KINDLEBERGER, 1973, p. 26). Aqui fica claro um dos principais dilemas da economia internacional, não só para Kindleberger, mas também para diversos outros autores da EPI: o ideal para a economia mundial seria que houvesse cooperação entre os países visando ao bem-estar geral, porém, sem a atuação de alguma força, ou incentivo externo, os países não têm benefícios o suficiente para adotar este tipo de estratégia e acabam agindo de uma maneira que prejudica a eles mesmos, em um típico dilema dos prisioneiros.

³ “A symmetrical system with rules for counterbalancing, such as the gold standard is supposed to provide, may give way to a system with each participant seeking to maximize its short-run gain. This is the competitive system envisaged by Adam Smith where each man (or country), in advancing his own welfare, advances that of the total, either because of an absence of interactions or because of external economies. But a world system of a few actors (countries) is not like this, and the fallacy of composition - that the total often differs from the sum of the parts - enters to affect the outcome.” (KINDLEBERGER, 1973, p. 26).

É a partir desta conclusão – baseada em uma interpretação por Teoria dos Jogos das relações internacionais e focada nas assimetrias do sistema internacional (KINDLEBERGER, 1973, p. 28) – que Kindleberger postula aquilo que seria a base da TEH:

Nessas circunstâncias, o sistema econômico e monetário internacional precisa de liderança, de um país que esteja preparado, conscientemente ou não, dentro de um sistema de regras que ele tenha internalizado, para definir padrões de conduta para outros países; e que busque fazer com que os outros o sigam; que assuma uma parcela indevida do ônus de manter o sistema, e em especial que assuma uma posição de apoio frente às adversidades ao aceitar *commodities* redundantes, mantenha um fluxo de investimentos de capital e ofereça descontos a seus empréstimo.⁴ (KINDLEBERGER, 1973, p. 28, tradução nossa).

Para chegar a esta conclusão, Kindleberger desenvolveu uma análise descritiva da história econômica, avaliando o papel que o Reino Unido (RU) e os EUA desempenharam ao longo dos séculos XIX e XX, respectivamente. O século XIX foi o período da chamada “*Pax Britannica*”, uma época na qual o RU detinha um controle hegemônico sobre o comércio, as finanças e até a política internacional (KINDLEBERGER, 1973, p. 28). Neste período, os britânicos adotavam uma política de empréstimos internacionais em um sentido inverso ao desempenho da economia doméstica: quando havia uma recessão doméstica, isso estimulava os empréstimos internacionais; quando havia um *boom* doméstico, esses empréstimos eram redirecionados para investimentos domésticos. Porém, nos períodos em que o RU tinha um *boom* econômico doméstico, ele também aumentava sua demanda por importações, resultando em um estímulo às exportações para os outros países. Ou seja, os investimentos internacionais britânicos funcionavam de forma anticíclica: uma recessão estimulava os empréstimos, ajudando a manter o sistema econômico mais estável (KINDLEBERGER, 1973, p. 292-293).

Outra prática britânica no período foi a defesa intransigente do livre comércio. Mesmo em períodos de recessão, o RU se recusava a adotar tarifas protecionistas para proteger seu mercado interno. Pelo contrário, o RU mantinha o livre comércio mesmo nestes momentos e, assim, atuava como um mercado recipiente para os excedentes acumulados no exterior. Essa manutenção de um mercado aberto para bens em excesso (*distress goods*) funcionava como

⁴ “In these circumstances, the international economic and monetary system needs leadership, a country which is prepared, consciously or unconsciously, under some system of rules that it has internalized, to set standards of conduct for other countries; and to seek to get others to follow them, to take on an undue share of the burdens of the system, and in particular to take on its support in adversity by accepting its redundant commodities, maintaining a flow of investment capital and discounting its paper.” (KINDLEBERGER, 1973, p. 28).

uma forma de ajudar a financiar as outras economias mundiais (KINDLEBERGER, 1973, p. 293-294). Em suma, o comportamento econômico britânico do período funcionava de maneira tal que conseguia prover estabilidade à economia mundial e, dessa forma, conseguiu amenizar as crises e evitar um colapso tão profundo e extenso quanto o que houve em 1929.

Essa hegemonia britânica, contudo, não poderia durar para sempre. A Primeira Guerra Mundial devastou as potências europeias e deslocou o polo dinâmico da economia mundial para o outro lado do Atlântico. A partir de 1913, a Grã-Bretanha não tinha mais a força econômica para agir como potência hegemônica (KINDLEBERGER, 1973, p. 28).

Por outro lado, ao final desta guerra, os EUA surgiram como principal potência econômica. Em termos de estoques de ouro, produção industrial, comércio internacional, em praticamente todas as variáveis econômicas, os EUA se destacavam em primeiro lugar. Entretanto, essa opulência econômica não veio acompanhada de uma mudança de atitude nas relações internacionais: o país continuava isolacionista, avaliando que sempre saía das negociações internacionais como perdedor. O historiador E. H. Carr coloca da seguinte forma: “Em 1918, a liderança mundial foi oferecida, por quase um consenso universal, aos EUA... mas ela foi recusada.”⁵ (CARR, 1946, p. 234 apud KINDLEBERGER, 1973, p. 297, tradução nossa).

A consequência disso é que, no período de 1913 a 1936, o RU era incapaz de agir como potência hegemônica, estabilizando a economia mundial, enquanto os EUA estavam desinteressados em cumprir este papel. Este, na visão de Kindleberger, é um dos fatores fundamentais para explicar por que a Depressão de 1929 foi tão abrangente, profunda e demorada (KINDLEBERGER, 1973, p. 292). É interessante citar alguns exemplos históricos que demonstram a postura isolacionista dos EUA neste período.

Primeiramente, na questão de empréstimos externos, o comportamento dos EUA no período foi o inverso da *Pax Britannica*. O nível de empréstimos estrangeiros estava positivamente correlacionado com o nível de investimento doméstico, ou seja, quando o país passava por um *boom* doméstico, isto simultaneamente aumentava seus empréstimos ao exterior, mas, quando entrava em recessão, reduzia seus empréstimos. Essa política financeira funcionava de forma pró-cíclica, de forma que, no momento da Depressão de 1929, os EUA

⁵ “In 1918, world leadership was offered, by almost universal consent, to the United States ... [and] was declined” (CARR, E. H.; COX, M. **The twenty years' crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations**. London: Macmillan, 1946. p. 234).

reduziram seus empréstimos ao exterior, cortando a liquidez internacional e, assim, aprofundando a crise (KINDLEBERGER, 1973, p. 293).

Ao mesmo tempo, os EUA adotaram o *Smoot-Hawley Act*, em 1930, que aumentou as tarifas de importados e limitou ainda mais o mercado para exportados estrangeiros. Como observado anteriormente, não só esta tarifa por si só já gerava instabilidade na economia internacional, fazendo com que as perdas do todo superassem os ganhos americanos, mas também ela levou outros países a adotarem medidas protecionistas semelhantes como retaliação tarifária (KINDLEBERGER, 1973, p. 294).

Ou seja, o argumento de Kindleberger é o de que existem alguns bens públicos globais que, apesar de serem extremamente importantes para a estabilidade da economia mundial, não são ofertados em quantidade suficiente por conta da falácia da composição (*free rides* se aproveitam dos benefícios da estabilidade, sem contribuir para mantê-los). (KINDLEBERGER, 1981, p. 244). Dessa forma, é necessário que haja algum país tanto com a capacidade econômica para custear esses bens quanto com a vontade política de fazê-lo, e este seria o papel da potência hegemônica (LAKE, 1993, p. 462). O resultado disso na crise de 1929 a 1939 foi que:

Sem nenhum país importante fornecendo um mercado para bens em excesso, ou disposto a tolerar a valorização, muito menos a fornecer capital de longo prazo ou oferecendo descontos para países que sofrem de dificuldades de pagamento, a falácia da composição, na qual o todo vale menos do que a soma de suas partes, foi garantido que a deflação continuaria.⁶ (KINDLEBERGER, 1973, p. 294, tradução nossa).

2.3. OS CINCO BENS PÚBLICOS PARA A ESTABILIDADE SISTÊMICA

A título de clareza, é importante enumerar e explicar mais profundamente quais seriam estes bens públicos e o porquê de sua importância para prover estabilidade ao sistema econômico internacional. Na versão original de *The World in Depression* (1973), Kindleberger considera apenas três bens públicos essenciais (abaixo, de 1 a 3). Na versão revisada e expandida do livro de 1986, porém, ele adiciona mais dois (4 e 5) (MATTHIJS, 2020, p. 8).

(1) Manutenção do livre comércio para absorção de bens em excesso internacionalmente (KINDLEBERGER, 1973, p. 292). Este ponto se relaciona à capacidade da potência

⁶ “With no major country providing a market for distress goods, or willing to tolerate appreciation, much less furnish long-term capital or discounting facilities to countries suffering from payments difficulties, the fallacy of composition with the whole less than the sum of its parts ensured that deflation would roll on.” (KINDLEBERGER, 1973, p. 294).

hegemônica de manter aberto seu mercado de importações durante as crises, admitindo um custo mais elevado sobre seus setores econômicos que competem com as importações para garantir que os outros países consigam manter relativamente estáveis suas balanças de pagamentos, e não sofram em uma crise de liquidez em moeda internacional. Efetivamente, a potência hegemônica age como um “comprador de última instância” (MATTHIJS, 2020, p. 8).

(2) Concessão de empréstimos anticíclicos de longo prazo (KINDLEBERGER, 1973, p. 292). É outra forma de manter a liquidez internacional e garantir que o nível de investimentos não vá se reduzir tanto. Seria um tipo de “investidor de última instância” e, assim como o primeiro bem público, funciona com uma lógica essencialmente keynesiana de manutenção da demanda agregada (MATTHIJS, 2020, p. 8).

(3) Emprestador de última instância ou “oferecer descontos durante crises” (“*discounting in crisis*”) (KINDLEBERGER, 1973, p. 292). Tal qual um banco central age como emprestador de última instância em um momento de crise doméstica para evitar que uma crise de liquidez se torne uma crise de solvência e resulte em falências em cascata, uma potência hegemônica deve agir de forma semelhante para a economia internacional. (KINDLEBERGER, 2005, p. 14).

(4) Manter um sistema de taxas de câmbio estáveis (KINDLEBERGER, 1981, p. 247). No cenário internacional, a função de um emprestador em última instância ganha um nível a mais de complexidade. Ao garantir que os países tenham sempre um estoque de liquidez disponível é possível também estabilizar suas taxas de câmbio, evitando assim uma forte depreciação – seja por decisão do país ou por ataque especulativo – e provendo mais um grau de estabilidade econômica (KINDLEBERGER, 2005, p. 14).

(5) Coordenar as políticas macroeconômicas (KINDLEBERGER, 1981, p. 247). Em última instância, pode-se resumir o papel da potência hegemônica à sua capacidade de coordenação. É insustentável que apenas alguns países adotem políticas visando à estabilidade sistêmica se outros se aproveitarem disso para agir como *free riders*, ou adotarem políticas de *empobrecer-o-vizinho*. Nesse sentido, é fundamental o papel da potência hegemônica garantindo que todos os países alinhem suas políticas macroeconômicas para impedir que alguns se aproveitem de outros (MATTHIJS, 2020, p. 8).

Em períodos em que a potência hegemônica é capaz de prover estes bens públicos, é possível haver estabilidade hegemônica. Os choques que inevitavelmente acontecem conseguem ser absorvidos, evitando que recessões pontuais se tornem depressões mundiais. Teria sido isso que aconteceu no período de hegemonia britânica e de hegemonia americana (entre os anos 1940 e 1970). Já no período entre guerras, não houve potência para realizar a

oferta e manutenção destes bens públicos, portanto, choques que poderiam ser controlados em outros cenários acabaram resultando em impactos muito maiores (KINDLEBERGER, 1973, p. 292).

2.4. UM ESTABILIZADOR

Aqui entra uma das principais questões, que será posteriormente investigada por Keohane e NYE JR: por que estes cinco bens públicos precisam ser providos, necessariamente, por uma única potência hegemônica? Este papel de liderança não poderia ser exercido por organizações internacionais ou por um grupo de países? Para Kindleberger, a resposta é negativa (KINDLEBERGER, 1973, p. 299).

A explicação que Kindleberger (1973) tem para justificar essa posição parte de uma análise histórica. Após a segunda guerra, a necessidade da criação de mecanismos para auxiliar a estrutura econômica mundial e promover a paz se tornou evidente. No texto de 1945, *America's Role in the World Economy*, de Alvin Hansen, apresentava-se a proposta dos EUA se colocarem à disposição para, cooperando com as outras nações, construir este sistema. Porém, ao avaliar a participação dos EUA no processo de criação destas instituições, Kindleberger entende que a atuação do país foi muito além de apenas cooperação: os EUA tomaram a liderança neste processo (KINDLEBERGER, 1973, p. 299).

Sabendo o que se sabe hoje, parece que foi provida mais do que simples cooperação, mas sim, liderança, e que a mera cooperação não teria construído as instituições e políticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, G10, Banco de Compensações Internacionais, Fundo Monetário Internacional, Banco Internacional, *General Agreement on Tariffs and Trade* etc.⁷ (KINDLEBERGER, 1973, p. 299, tradução nossa).

Kindleberger (1973) entende que sem a atuação de um líder único que tome a responsabilidade para si mesmo as propostas mais razoáveis acabam não sendo colocadas em prática. O caso da Conferência Econômica Mundial de 1933 corrobora sua posição, visto que apesar de ter apresentado ideias que poderiam ter evitado o agravamento da crise⁸ elas não

⁷ “With the advantage of hindsight, it appears that more than cooperation was provided, viz. leadership, and that mere cooperation would not have built the institutions and policies of the Organization for Economic Cooperation and Development, Group of Ten, Bank for International Settlements, International Monetary Fund, International Bank, General Agreement on Tariffs and Trade, etc.” (KINDLEBERGER, 1973, p. 299).

⁸ Segundo Kindleberger (1973, p. 299), a fórmula proposta na Conferência Econômica Mundial evitaria a continuação do declínio econômico da crise. “The formula of tariff truce and exchange stabilization proposed for the World Economic Conference of 1933 offered no positive means of raising prices or expanding employment. It would none the less have been significant as a means of slowing further decline.”

foram implementadas. Faltou força política para defendê-las – os EUA estavam preocupados apenas com suas questões domésticas (KINDLEBERGER, 1973, p. 299). A questão do papel dos EUA na estruturação do sistema internacional pós-1945 será mais explorada no terceiro capítulo.

Porém, para Kindleberger, a lição histórica do período entreguerras é clara: “para que a economia mundial seja estabilizada, é necessário que alguém proveja estabilidade, *um estabilizador*”⁹ (KINDLEBERGER, 1973, p. 299, tradução nossa, grifo nosso).

2.5. POSICIONAMENTO TEÓRICO

É importante esclarecer alguns pontos acerca do posicionamento da TEH dentro do debate da EPI para melhor contrastar a visão de Kindleberger com a de Keohane e Nye. Inicialmente, é preciso considerar a denominação da própria teoria. Kindleberger não criou o termo *Teoria da Estabilidade Hegemônica*. Este termo foi cunhado por Keohane que, junto com Nye, foi um dos principais críticos desta teoria (SNIDAL, 1985, p. 581).

A relevância deste fato está no destaque de que a TEH não foi bem delimitada por Kindleberger. Ele apenas foi o primeiro a apresentar o argumento de que é necessário um Estado tomando um papel de liderança para prover estabilidade ao sistema econômico. Mas, a partir desta construção, outros pensadores incorporaram novas ideias à teoria, criando assim diferentes versões do que se pode chamar de *Teoria da Estabilidade Hegemônica* (COHEN, 2008, p. 72).

A TEH de Kindleberger é chamada por alguns de “versão benigna da TEH” (COHEN, 2008, p. 72), “teoria da Liderança” (LAKE, 1993, p. 462) ou também “versão de bens coletivos” (WEBB; KRASNER, 1989, p. 184). Esta é a visão baseada na necessidade de liderança para evitar o problema dos *free riders* (caroneiros), que se aproveitam da estabilidade do sistema econômico internacional para adotar políticas de *empobrecer-o-vizinho*. O líder usa seu poder econômico para criar instituições e regras que todos devem seguir e, assim, consegue prover os cinco bens públicos essenciais para garantir um sistema estável e benéfico para todos os agentes (LAKE, 1993, p. 462).

Por outro lado, teóricos como Robert Gilpin e Stephan Krasner elaboraram suas próprias versões da TEH, que dão um foco diferente do colocado por Kindleberger. Esta visão foi chamada de “versão coercitiva da TEH” (COHEN, 2008, p. 72), “teoria da Hegemonia”

⁹ “It misses the main lesson of the inter-war years, however: that for the world economy to be stabilized, there has to be a stabilizer, *one stabilizer*” (KINDLEBERGER, 1973, p. 299).

(LAKE, 1993, p. 469) ou “versão de segurança” (WEBB; KRASNER, 1989, p. 184). Nessa interpretação da TEH não necessariamente as preferências dos agentes estão alinhadas com a estabilidade da economia internacional. É possível que um agente prefira políticas protecionistas e queira estimular o conflito internacional (LAKE, 1993, p. 469). Entretanto, o *hegemon*, por ser o maior beneficiado pela estabilidade, pode tomar medidas coercitivas para provê-la, mesmo que isso contrarie os interesses de alguns agentes. Dessa forma, “o poder econômico pode ser usado como um meio, não um fim”¹⁰ (COHEN, 2008, p. 72, tradução nossa).

Para fins desta monografia, será utilizada a definição de Cohen (2008) de que a versão benigna da TEH, elaborada por Kindleberger, se encaixa no paradigma liberal, mais especificamente, Cohen (2008) define como “tradição institucionalista neoliberal da EPI”¹¹ (COHEN, 2008, p. 72, tradução nossa). Já a versão coercitiva da TEH, de Gilpin e Krasner, é considerada por Cohen (2008) como sendo “mais alinhada com a tradição realista da EPI”¹² (COHEN, 2008, p. 72, tradução nossa). Esta distinção entre a versão liberal e realista da EPI também é encontrada em Matthijs (2020, p. 7), Kirshner (2009, p. 39), Burges (2008, p. 68) e Putra (2015, p. 189). Dito isso, é importante ressaltar que estas formas de categorização variam de acordo com o autor que avalia, por isso há tamanha discordância quanto ao posicionamento das teorias dentro delas.

Visando melhor explicar o porquê desta monografia seguir a definição destes autores, se faz necessário descrever, de forma mais aprofundada, as diferenças analíticas entre o realismo e o liberalismo.

Na visão realista, o Estado é entendido como um agente autônomo com interesses próprios. Ele é a unidade base de análise, os interesses são próprios dele, não há uma consideração sobre os diferentes membros que compõem os Estados nem da possibilidade de eles terem interesses próprios. Ele é tratado como um agente racional e coerente, sem contradições internas na construção dos seus objetivos. Estes Estados existem dentro de um cenário internacional anárquico, no qual não há garantias de que eles não serão invadidos e exterminados. Dessa forma, há um forte interesse deles em garantir sua segurança nacional, considerada por essa perspectiva o principal objetivo dos Estados. Todos os demais objetivos seriam secundários quando comparados com a segurança nacional (KIRSHNER, 2009, p. 36).

¹⁰ “Economic power might serve as a means, not an end.” (COHEN, 2008, p. 72).

¹¹ “His approach was subsequently identified with the neoliberal institutionalist tradition in IPE.” (COHEN, 2008, p. 72).

¹² “The result was an alternative version of HST, a ‘security’ version more in line with the realist tradition of IPE.” (COHEN, 2008, p. 72).

Este foco analítico em questões militares de segurança nacional é a base para as interpretações realistas acerca da economia e cooperação internacional. A motivação dos agentes para atuar na economia não está no aumento do consumo nem na maximização da utilidade, mas sim em usar a economia como uma ferramenta para ganhar poder político sobre os outros agentes (KIRSHNER, 2009, p. 36). É esta mesma busca por poder relativo que guia o entendimento realista acerca da cooperação. Os estados não estão interessados em acordos mutuamente benéficos, mas sim nos ganhos relativos destes acordos. Se um Estado rival está ganhando relativamente mais com dado acordo, então isso é entendido como uma perda de poder e, portanto, uma ameaça à segurança nacional. Dessa forma, a cooperação só seria benéfica se ela não resultasse em um enfraquecimento relativo aos rivais (KIRSHNER, 2009, p. 39).

Já a perspectiva liberal tem outro foco teórico. Primeiramente, o Estado não é entendido como um agente unitário e coeso, mas sim como um amálgama dos diferentes agentes que o compõem. Da mesma forma, os interesses e objetivos deste Estado não surgiriam dele, mas seriam um resultado do somatório dos interesses dos diversos agentes que fazem parte dele. Além disso, estes agentes têm seus interesses alinhados com a perspectiva econômica clássica de agentes racionais que visam maximizar sua utilidade aumentando seu consumo. Como os agentes que compõem o Estado estão buscando maximizar seu consumo, então o principal objetivo dele deixa de ser a segurança nacional e se torna o crescimento econômico (KIRSHNER, 2009, p. 36- 37).

Esta mudança no entendimento do interesse dos agentes leva também a uma mudança na forma como a economia e a cooperação internacional são abordadas. Ao invés da economia ser apenas um meio utilizado para obter poder, ela é entendida como um fim em si mesma. O crescimento econômico é bom, não porque coloca um Estado em uma posição de maior segurança, mas sim porque ele aumenta o consumo dos agentes. Dessa forma, os Estados não estão preocupados com os ganhos relativos da cooperação; eles buscam apenas os ganhos absolutos de acordos mutuamente benéficos. Se os acordos mutuamente benéficos não são estabelecidos, não é porque os Estados os veem como uma ameaça para sua segurança nacional, mas apenas porque as falhas de mercado atrapalham a cooperação (KIRSHNER, 2009, p. 39).

Estas duas perspectivas diferentes resultam também em diferentes explicações para o período de hegemonia norte-americana agindo para criar instituições internacionais e estimular a cooperação. Nas palavras de Kirshner (2009):

Para os liberais, o notável crescimento da economia internacional após a Segunda Guerra Mundial é atribuível à *liderança* dos Estados Unidos, que forneceram bens públicos internacionais e estabeleceram regimes internacionais que produziram as informações, expectativas e mecanismos que reduziram falha de mercado. Para os realistas, entretanto, o mesmo resultado pode ser atribuído à *dominância* dos Estados Unidos sobre seus aliados e à natureza bipolar estável da Guerra Fria. Esses dois fatores (excepcionais), em combinação, criaram as condições sob as quais os EUA concluíram que seu interesse próprio seria melhor atendido deixando de lado as preocupações com os ganhos relativos e incentivando o desempenho econômico superior de seus aliados.¹³ (KIRSHNER, 2009, p. 39, tradução nossa, grifo nosso).

Colocando esta distinção entre as tradições liberal e realista pode-se melhor compreender a razão desta monografia ter situado Kindleberger como um liberal. O argumento dele de que a estabilidade econômica é um bem público, que é desejado e vantajoso para todos os agentes, mostra como ele não considera os ganhos de poder relativos entre os agentes, nem possíveis ameaças à segurança nacional (COHEN, 2008, p. 72). O motivo de não ser possível prover esta estabilidade sem a atuação de um líder hegemônico é decorrente das falhas de mercado com o problema dos *free riders*, dentro de uma análise de teoria dos jogos (WEBB; KRASNER, 1989, p. 184).

Além disso, em *Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders* (1981), Kindleberger aprofunda esta distinção, considerando que *dominância* seria um contexto em que um agente pode fazer o que quiser, independentemente da posição do outro. No entanto, o segundo agente precisa considerar a posição do primeiro para tomar suas decisões. Já *liderança* seria o contexto em que um agente consegue persuadir outro a seguir um curso de ação, mesmo que este curso não seja o caminho que o segundo agente seguiria, caso agisse independentemente, de acordo com seus interesses de curto prazo. Neste texto, Kindleberger (1981) deixa claro que é a liderança, não a dominância, que é necessária para prover o bem público da estabilidade (sendo que a subprodução dos bens públicos é por conta do problema dos *free riders*) (KINDLEBERGER, 1981, p. 243-244).

¹³ “Thus, for liberals, the remarkable growth of the international economy after the Second World War is attributable to the leadership of the US, which provided international public goods, and the international regimes it founded, which produced the information, expectations, and mechanisms that reduced market failure. For realists, however, the same outcome is attributable to the dominance of the US vis-à-vis its allies, and the stable bipolar nature of the Cold War. These two (exceptional) factors, in combination, created the conditions under which the US concluded that its self-interest was best served by setting aside concerns about relative gains and encouraging the superior economic performance of its allies.” (KIRSHNER, 2009, p. 39).

Já a versão da TEH elaborada por Gilpin e Krasner pode ser considerada como pertencente ao paradigma realista porque nesta visão a lógica de Kindleberger é alterada: ao invés de a potência hegemônica ter a estabilidade econômica como seu principal objetivo, esta estabilidade agora é apenas um meio pelo qual a potência consegue alcançar seu verdadeiro objetivo: garantir a sua segurança nacional (COHEN, 2008, p. 72). Esta análise coloca a economia em segundo plano e as relações políticas de poder passam a ser o foco da análise, portanto, a potência hegemônica só contribui para a estabilidade econômica internacional enquanto isso não acarreta uma perda de poder relativa aos demais Estados. Nesta versão, é utilizada a dominância para garantir que a estrutura econômica está operando exclusivamente em favor da potência hegemônica (WEBB; KRASNER, 1989, p. 184).

É necessário esclarecer esta distinção entre as duas versões da TEH porque esta monografia aborda apenas a versão de Kindleberger. Dessa forma, a comparação com Keohane e NYE JR se dá entre duas análises Liberais, que consideram que o objetivo do Estado é o crescimento econômico e veem a estabilidade da economia internacional como um fim em si mesmo.

2.6. RESUMO

A experiência pessoal de Kindleberger durante a Grande Depressão e seu posterior trabalho para o governo dos EUA durante o período da reconstrução ajudaram a moldar seu pensamento econômico. Ele viveu os efeitos da negligência dos EUA em liderar o mundo para lidar com a crise de 1929, e depois contribuiu com as ações de liderança do país pós-Segunda Guerra, podendo observar em primeira mão os impactos positivos que essa liderança trouxe. Essa experiência pessoal pode ajudar a explicar a visão benevolente de liderança que ele apresenta na sua versão da TEH.

Foi apresentado o argumento do *The World in Depression* (1973) de que é necessária uma teoria que explique o funcionamento da estrutura da economia mundial para compreender a Crise de 1929. Esta economia mundial seria composta por agentes autocentrados que, mesmo quando fosse melhor que eles cooperassem, preferem os ganhos de curto prazo – o exemplo clássico do dilema dos prisioneiros. Por conta deste padrão de comportamento dos agentes, é necessário que um deles exerça liderança sobre os outros para garantir a cooperação internacional e a estabilidade do sistema.

Exercer esta liderança, no entanto, envolve um alto custo. É necessário que esse líder consiga prover cinco bens públicos (absorção de bens em excesso, concessão de empréstimos

anticíclicos, prestador de última instância, manter taxas de câmbio estáveis e coordenar as políticas macroeconômicas) para estabilizar o sistema em momentos de crise e garantir a legitimidade da liderança.

Como o custo em exercer estes bens públicos é muito alto, apenas o país com a economia mais poderosa tem benefícios suficientes para fazê-lo. Por ser a principal potência econômica, este país é o que mais tem a ganhar com uma economia internacional estável e, portanto, ele é o único para quem é justificável arcar com os custos de estabilizar o sistema. Dessa forma, só pode haver um único líder hegemônico para estabilizar o sistema internacional.

No século XIX, a Grã-Bretanha foi esse líder hegemônico. Após a Segunda Guerra Mundial, os EUA adotaram esse papel. Como no período entre a Primeira e Segunda Guerra Mundial os britânicos não tinham mais condições econômicas de estar na posição de liderança mundial, e os americanos não queriam tomar esse papel para si, então esse foi o principal motivo para a crise de 1929 ter sido tão extensa, ampla e profunda quanto ela foi. Por fim, foi discutida a categorização de Kindleberger como sendo um autor liberal. Ao contrário da versão de Gilpin e Krasner da TEH (que pode ser considerada como realista), a versão de Kindleberger coloca a economia no centro da análise, focando na análise da provisão de bens públicos, e utiliza a teoria dos jogos e o dilema dos prisioneiros para entender as falhas de mercado e desconsiderando implicações políticas de segurança nacional na tomada de decisão dos Estados.

3 A TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA DE KEOHANE E NYE JR

O objetivo deste capítulo é apresentar de forma detalhada a teoria da Interdependência Complexa elaborada em conjunto por Robert Keohane e Joseph Nye.

Na primeira seção será apresentada uma breve revisão da trajetória dos autores enquanto parceiros de pesquisa, e serão situadas suas obras no contexto da relação entre eles. Na segunda seção serão expostos os primeiros conceitos essenciais para a teoria de Keohane e Nye: a interdependência internacional crescente e o papel crescente dos agentes transnacionais.

A terceira seção parte da base estabelecida na seção anterior para abordar mais profundamente a teoria da IC em si. Nela, são apresentados os pontos-chave para que um contexto internacional possa ser entendido a partir do conceito de IC e as implicações deste contexto no comportamento dos agentes.

Em seguida, a quarta seção aprofunda na forma com que a IC afeta a construção e manutenção de regimes internacionais. Já a quinta seção entra no debate de qual o papel que a liderança nacional tem neste novo contexto e como as organizações internacionais se relacionam com isso.

Na sexta seção será apresentada uma discussão quanto ao posicionamento de Keohane e NYE JR dentro dos paradigmas da EPI. Será apresentada a visão destes autores do realismo e como estão relacionados com o liberalismo.

Por fim, será apresentado um resumo dos principais pontos abordados no capítulo.

3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS OBRAS

Dentro da mesma abordagem que foi empregada para Kindleberger, é interessante começar com um breve resumo da trajetória e cooperação destes dois autores.

Joseph NYE JR é o mais velho da dupla: nasceu no estado de New Jersey em 1937 e se graduou na Universidade de Princeton em 1958, com especialização em ciência política. Em 1964, ele completa seu doutorado na Universidade de Harvard sobre integração regional do leste da África, demonstrando um crescente interesse em relações internacionais. Ao longo de sua carreira, ele atuou tanto dentro da academia quanto em níveis elevados do serviço público durante as presidências de Jimmy Carter, Bill Clinton e Barack Obama, recebendo prêmios pelos seus trabalhos para o Estado. NYE JR manteve esta alternância entre trabalhar nos altos círculos governamentais e atuar na academia, permitindo uma perspectiva múltipla tanto como teórico quanto como tomador de decisões (COHEN, 2008, p. 24).

Robert Keohane, nascido no estado de Illinois em 1941, por sua vez, jamais atuou fora da academia. Ele se graduou na *Shimer College*, em 1961, e concluiu seu PhD em Harvard cinco anos depois. Sua carreira acadêmica foi longa e prestigiosa, sendo eleito presidente tanto da *American Political Science Association* quanto da *International Studies Association* (COHEN, 2008, p. 25).

A colaboração entre estes autores ocorreu principalmente ao longo dos anos 1970, nos quais eles produziram dois trabalhos que marcaram a história da EPI e foram fundamentais para solidificar este campo de estudo nascente: *Transnational Relations in World Politics*, de 1972 e *Power and Interdependence*, de 1977 (COHEN, 2009, p. 27). A partir dos anos 1980, os interesses deles começaram a divergir: NYE JR seguiu uma linha de estudo de políticas aplicadas, na qual também obteve significativo destaque (COHEN, 2008, p. 24), e Keohane continuou com seus estudos em EPI, produzindo mais um texto seminal da área: *After Hegemony*, de 1984.

A construção da teoria destes autores se dá de forma gradual, ao longo destes três trabalhos, com pontos relevantes em cada um deles, que muitas vezes estão interconectados. Desta forma, não será feita uma segmentação por obra, mas sim por tema.

3.2. RELAÇÕES TRANSNACIONAIS E INTERDEPENDÊNCIA

A análise de Keohane e NYE JR tem como ponto de partida a percepção de que as teorias tradicionais de Relações Internacionais e Economia Internacional não eram suficientes para explicar os novos fatores que se observavam acerca do cenário internacional dos anos 1970. O primeiro fator novo a entrar na análise, já no *Transnational Relations in World Politics* (KEOHANE; NYE JR, 1971), foi a crescente importância de um novo tipo de agentes neste cenário, os “agentes transnacionais”. Este primeiro livro de Keohane e NYE JR, como o nome indica, é dedicado a entender quem são estes novos agentes, e como eles se relacionam com o agente tradicional no cenário internacional, o Estado (KEOHANE; NYE JR, 1971, p. 331).

Primeiramente, eles definem quatro grandes tipos de interação que podem ser entendidas como “interações globais”: comunicação (movimento de informações); transporte (movimento de objetos físicos); finanças (movimento de dinheiro e crédito); viagem (movimento de pessoas). A maioria das atividades no cenário internacional envolve um ou mais desses tipos de interação e, quando estas atividades são iniciadas e mantidas principalmente entre governos de Estados-nação, pode se categorizar estas atividades como interações “interestatais”. Este seria o caso de relações diplomáticas formais e de guerra entre países. É

este tipo de relação que as teorias realistas tradicionais se preocupam em analisar (KEOHANE; NYE JR, 1971, p. 332).

De outra perspectiva, o que Keohane e NYE JR perceberam é que, cada vez mais, este tipo de interação perde sua exclusividade no cenário internacional. Passa a ser impossível ignorar que empresas multinacionais, secretarias sindicais, organizações religiosas e diversos outros tipos de fundações e organizações não governamentais participam destas interações globais. Desta forma, quando estes tipos de instituições atuam com interações em nível global, isto pode ser definido como uma interação “transnacional” (KEOHANE; NYE JR, 1971, p. 336).

O aumento da intensidade de interações transnacionais acaba por gerar efeitos que impactam e modificam as relações políticas interestatais. Logo, uma análise completa da política internacional deve compreender este efeito. A principal forma de estas relações impactarem o cenário internacional é aumentando a integração e conectividade entre as populações de diferentes países, fazendo com que estas sociedades e, conseqüentemente, seus governos, fiquem mais sensíveis aos acontecimentos dos outros países com que estão relacionados (KEOHANE; NYE JR, 1971, p. 337).

Keohane e NYE JR destacam cinco formas principais com que as relações transnacionais afetam as sensibilidades entre os países e, conseqüentemente, as políticas interestatais: *mudanças de atitude* nas sociedades, conforme cidadãos de diferentes nações interagem uns com os outros suas percepções da realidade podem se alterar; *pluralismo internacional*, construído a partir de grupos de interesse de diferentes Estados se organizando em estruturas transnacionais; criação de novos instrumentos para que os governos possam influenciar uns aos outros; o surgimento de agentes autônomos, ou quase-autônomos, com interesses próprios alheios aos dos Estados; e o aumento das limitações nas ações dos Estados por conta da crescente interdependência entre eles (KEOHANE; NYE JR, 1971, p. 337-342).

Este último ponto merece uma atenção especial, pois altera diretamente a forma com que os Estados conseguem agir. Portanto, é importante esclarecer o que os autores entendem por *interdependência*. De forma mais geral, esse termo se refere à situação em que as ações de um agente para com outro geram custos recíprocos, há uma dependência mútua (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 8). Isso não significa que a relação entre os agentes é mutuamente benéfica, nem que os dois dependem um do outro em mesma medida, ou seja, que há simetria: a existência de assimetrias nas relações de dependência entre agentes é frequente (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 9). Desta forma, este conceito é aplicável “tanto para a interdependência

político-militar entre a União Soviética e os Estados Unidos quanto para a interdependência político-econômica entre a Alemanha e Itália (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 249).

O crescimento das relações transnacionais e da interdependência decorrente delas não muda o fato de que o Estado continua sendo o principal agente no cenário internacional. Porém, introduz limitações que impedem os Estados de agirem de maneira tão independente quanto o realismo tradicional considerava: surge um “*control gap*” (*hiato de controle*) entre a aspiração dos Estados por controle e a capacidade de exercê-lo (KEOHANE; NYE JR, 1971, p. 343).

3.3. INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

A partir desta percepção de que a interdependência crescente limitou a capacidade de ação dos Estados, Keohane e NYE JR buscam elaborar um modelo teórico alternativo ao realista, que consiga descrever melhor as relações nesse novo cenário: a Interdependência Complexa. É importante destacar que, enquanto o conceito de interdependência era uma forma de descrever uma mudança real observada empiricamente, a Interdependência Complexa é um modelo teórico, um “tipo ideal” de sociedade, que não necessariamente representa a realidade, mas que pode ser usado como uma ferramenta para entendê-la de uma perspectiva oposta ao realismo (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 249).

Colocado este ponto, pode-se iniciar a discussão das características da Interdependência Complexa. Primeiramente, é colocada a questão dos *múltiplos canais* de comunicação que conectam as sociedades. Estes são constituídos pelas relações interestatais, aquelas normalmente estudadas pelos realistas como embaixadas e emissários; as relações transgovernamentais, que são as relações informais entre os membros das elites dos Estados; e as relações transnacionais, que são aquelas entre os diferentes atores no cenário internacional, que não fazem parte dos Estados. Ou seja, os Estados não monopolizam as formas de contato entre nações (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 24).

Este ponto está diretamente relacionado com a percepção do aumento de relações transnacionais, mencionado anteriormente. Os diferentes atores interagindo uns com os outros, sejam membros de governos, elites de outros setores nacionais, membros de bancos, de empresas multinacionais e organizações de diversas naturezas acabam criando um cinturão de troca de informações (“*transmission belt*”). O efeito disso é que as ideias que circulam em um país acabam se disseminando para outros, e grupos de interesse estrangeiros acabam afetando os rumos das políticas domésticas (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 26).

A segunda característica é a *ausência de hierarquia de problemas*. Dentro da teoria realista, há uma distinção entre “alta política” (*high politics*), que consiste em pontos de conflito entre estados, se concentrando em questões de segurança militar, e a “baixa política” (*low politics*), referente aos demais problemas domésticos. No cenário de Interdependência Complexa não é possível distinguir apenas questões de segurança nacional como sendo o foco exclusivo das relações entre Estados, “os problemas de energia, recursos, meio ambiente, população, os usos do espaço e dos mares agora se equivalem com questões de segurança militar, ideologia e rivalidade territorial”¹⁴ (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 25-26, 30, tradução nossa).

Problemas que antes eram vistos como domésticos agora estão interconectados com questões externas, de forma que a distinção entre problemas domésticos e internacionais começa a ficar imprecisa. Acordos internacionais como o GATT (depois OMC), FMI, OCDE tornam as questões de organização doméstica intrinsecamente relacionadas com responsabilidades para com outras nações, de forma que a relevância delas não pode ser menosprezada (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 27).

A terceira e última característica principal é o *papel reduzido do uso da força*. Não é mais possível usar a superioridade militar para resolver conflitos internacionais indiscriminadamente, especialmente com países próximos. Se há uma disputa econômica entre dois países aliados, a ameaça da força não é uma ferramenta eficiente para lidar com isso, pois envolveria a disrupção de todo um sistema de relações entre eles (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 25).

Mesmo entre países que não estejam em uma aliança formal, a estrutura do sistema internacional torna conflitos bélicos demasiadamente custosos. Há relações benéficas com diversos agentes que teriam que ser interrompidas, ou seriam prejudicadas em caso de guerra. Além disso, não há mais certeza quanto aos resultados. O movimento de independência da África e a derrota americana no Vietnã mostram que sociedades mobilizadas podem tornar economicamente inviável uma abordagem militar (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 29).

A consequência deste cenário de IC é que os países vão precisar modificar seu comportamento e suas prioridades. Como não há uma clara hierarquia de problemas, é possível que cada Estado defina suas próprias prioridades se baseando em áreas em que sua nação se destaca (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 30). Não será possível que os países com supremacia econômica e militar usem essas características para obter vantagens em assuntos diversos como

¹⁴ “The problems of energy, resources, environment, population, the uses of space and the seas now rank with questions of military security, ideology and territorial rivalry” (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 25-26, 30).

questões ambientais ou direito sobre os mares. Por conta da existência de regimes internacionais diferentes para cada grupo de problemas, com organizações específicas para eles, as vantagens em uma área não são facilmente traduzidas em vantagens em outras áreas com problemas (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 31).

Neste mundo de IC as organizações internacionais têm um papel muito diferente a desempenhar:

Mas, em um mundo no qual múltiplos problemas estão ligados imperfeitamente, no qual coalizões são formadas transnacionalmente e transgovernamentalmente, o papel potencial de instituições internacionais na barganha política aumenta significativamente. Em especial, elas ajudam a definir a agenda internacional e agem como catalisadores para a formação de coalizões e como arenas para iniciativas políticas.¹⁵ (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 35, tradução nossa)

Os autores entendem que as organizações internacionais têm um papel fundamental para definir quais problemas podem ser agrupados e concentrados em agendas prioritárias (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 35). Ao proporcionar um espaço para que membros dos governos se unam para debater problemas em comum, elas estimulam o diálogo e a cooperação, facilitando a formação de coalizões para lidar com esses problemas (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 36).

Um ponto crucial para compreender a percepção de Keohane e Nye sobre os benefícios das organizações internacionais é a sua visão de que da forma com que elas são desenhadas, muitas vezes acabam por favorecer as demandas dos pequenos Estados. Eles entendem que o sistema de um-país-um-voto favorece a criação de coalizões entre estes Estados, e que os burocratas que trabalham nessas organizações são sensíveis às suas demandas (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 36).

Ou seja, o mundo da Interdependência Complexa é um mundo no qual o aumento da interdependência, o surgimento de novos agentes e o desenvolvimento de organizações internacionais mudam a forma com que o poder é exercido em escala internacional. A dominância econômica e militar não é mais suficiente para determinar soluções para os

¹⁵ “But in a world of multiple issues imperfectly linked, in which coalitions are formed transnationally and transgovernmentally, the potential role of international institutions in political bargaining is greatly increased. In particular, they help set the international agenda, and act as catalysts for coalition-formation and as arenas for political initiatives and linkage by weak states” (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 35).

diferentes tipos de problemas, cada vez mais independentes uns dos outros e de mesma relevância hierárquica.

3.4. REGIMES INTERNACIONAIS

Nessa visão, os agentes não estão submetidos à vontade de uma potência que toma para si a responsabilidade de construir e manter os regimes internacionais, que auxiliam na operação do sistema. É, então, necessário explicar mais detalhadamente como se dá esse processo no mundo de IC e o porquê da necessidade destes regimes. Mas, primeiramente, deve-se definir o que os autores entendem por um “regime internacional”.

Dentro de diversas áreas das relações internacionais existem “grupos, implícitos ou explícitos, de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão ao redor dos quais as expectativas dos agentes convergem”¹⁶ (KEOHANE, 1982, p. 325, tradução nossa). Nesta definição, as organizações internacionais são entendidas apenas como uma parte institucional dos regimes, um fórum físico para discussões e catalisador de ideias (KEONANE, 1984, p. 90). Para Keohane e NYE JR, um *regime internacional* é um conjunto de acordos entre governos que afetam as relações de interdependência entre eles. Dessa forma, os regimes são conceitos abstratos – o somatório de diversas normas e acordos, formais e informais – já as instituições são organizações concretas, com sedes, funcionários e estruturas burocráticas – elas são uma expressão material dos regimes (KEOHANE E NYE JR, 1989, p. 19).

Tendo claro o que são regimes internacionais, é necessário explicar o porquê de sua importância. Sem a existência de regimes, o sistema interacional seria caracterizado por uma incerteza generalizada. A falta de instituições com autoridade para definir as regras e normas que as relações internacionais devem seguir permite um cenário de anarquia estrutural, é a condição de “guerra de todos contra todos” (KEOHANE, 1982, p. 332).

Dentro deste cenário de anarquia estrutural há uma demanda comum por maior estabilidade e previsibilidade nas relações internacionais; há necessidade de cooperação e alinhamento das políticas entre os agentes (KEONANE, 1984, p. 243). Os regimes se mostram valiosos na medida em que eles auxiliam a prover esta cooperação e permitem que sejam construídos acordos mutuamente benéficos entre os agentes que não conseguiriam ser estabelecidos em condições da elevada incerteza (KEOHANE, 1982, p. 334).

¹⁶ “Sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge,” (KEOHANE, 1982, p. 325).

Porém, mesmo existindo estes interesses em comum, os agentes falham em cooperar para alcançar estes resultados ótimos por si só (KEONANE, 1984, p. 65). Isto porque, assim como em mercados imperfeitos, a política internacional é caracterizada por deficiências institucionais que inibem a cooperação e impedem que estes resultados ótimos sejam alcançados (KEONANE, 1984, p. 85).

Para melhor explicitar estas deficiências, eles recorrem ao teorema de Coase como base. Segundo este teorema, a existência de externalidades por si só não impede que agentes independentes consigam barganhar e cooperar para alcançar soluções Pareto-ótimas (KEONANE, 1984, p. 85). Contanto que o sistema tenha estas três condições, a coordenação seria possível: um plano de fundo legal que atribua responsabilidade aos agentes por suas ações (presumidamente estabelecido por uma autoridade governamental); informações perfeitas; e custos de transação iguais a zero (KEONANE, 1984, p. 87).

Porém, nas relações internacionais, estes três pressupostos estão longe de representar a realidade. Não existe um governo internacional; o custo de se obter informações é extremamente alto e elas estão distribuídas de forma desigual entre os agentes; os custos de transação, organização e de realização de pagamentos colaterais (“*sidepayments*”) também são significativamente elevados. Nestas condições, o teorema de Coase não se sustenta e, portanto, é pouco provável que os agentes consigam cooperar para alcançar resultados mutuamente benéficos (KEONANE, 1984, p. 87).

Mais uma vez, o teorema de Coase é outra forma de apontar os benefícios da existência de regimes internacionais para facilitar a cooperação. O estabelecimento de regimes que construam algum pano de fundo legal e auxiliem a reduzir os custos de informação é algo desejável para que os países alcancem seus interesses (KEONANE, 1984, p. 87). Porém, sem que já exista algum tipo de regime prévio, as características do sistema internacional inibem a criação de novos regimes. Como será discutido com mais profundidade na próxima seção, em um mundo onde ainda não existe nenhum regime internacional, a liderança de uma potência hegemônica se faz essencial para a formação dos primeiros regimes.

Aqui, eles reconhecem que, dada a necessidade de estruturação de regras e padrões de comportamento internacionais, uma potência hegemônica pode ter um papel significativo neste processo (KEONANE, 1984, p. 243). Após a Segunda Guerra, os EUA praticaram um tipo de *cooperação hegemônica*; eles usaram seu poder para estimular a cooperação internacional por meio da criação de regimes internacionais que favorecessem seus interesses (KEONANE, 1984, p. 135). Há uma concordância com a tese de Kindleberger acerca do papel fundamental das potências hegemônicas na criação dos regimes internacionais. A discordância, porém, se

observa no seguinte contraponto: enquanto Kindleberger considerava que a liderança da potência hegemônica era a única força que mantinha os regimes internacionais funcionando, e que caso essa potência parasse de fazer este papel, eles iriam ruir; Keohane e Nye consideram que a cooperação hegemônica é só uma forma de realizar a cooperação e que, uma vez que já existam regimes internacionais, os benefícios que eles trazem são suficientes para mantê-los funcionando, mesmo sem uma potência hegemônica (KEOHANE, 1984, p. 32, 244).

3.5. PAPEL DA LIDERANÇA EM UM MUNDO DE INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

É importante destacar que Keohane e Nye não abandonam a ideia de que a liderança é necessária para a estabilidade econômica, mesmo em um mundo de IC. Eles reconhecem que “[...] na organização da ação coletiva para lidar com a interdependência econômica e ecológica, a liderança é frequentemente crucial para garantir que os comportamentos se foquem nos ganhos mútuos ao invés dos aspectos de soma zero da interdependência”¹⁷ (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 229, tradução nossa). Ou seja, eles concordam com o argumento de Kindleberger de que a liderança, quando entendida como algo positivo (a provisão de bens públicos) é uma ideia positiva e desejável (KINDLEBERGER, 1973, p. 307). Porém, eles discordam de que apenas a potência hegemônica consiga exercer liderança no cenário internacional (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 229).

Keohane e Nye consideram que essa liderança pode ser exercida de três formas: diretamente ou por comando (associada à liderança hegemônica); tomar a liderança (unilateralismo); e indução (multilateralismo). O primeiro tipo de liderança é aquele a que Kindleberger se refere e, de fato, ele se mostra muito eficiente em estimular a cooperação e em criar regimes internacionais. Mas, para que este tipo de liderança seja exercido, é necessário que haja um Estado hegemônico, ou seja, que tenha poder o suficiente para manter as regras das relações interestatais e que esteja disposto a fazê-lo (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 229).

A existência de um país forte o suficiente para se encontrar nesta posição de hegemonia, entretanto, se torna mais difícil em um mundo de IC, no qual a hierarquia internacional está se erodindo (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 301). Há um alto custo para o estado que fornece este tipo de liderança, pois ao assumir dificuldades em estabilizar o sistema, ele está aceitando perdas no curto prazo, pensando nos ganhos de longo prazo (KEOHANE, 2012, p. 4). Os outros Estados, porém, se beneficiam da estabilidade gerada sem ter que arcar com os custos dela,

¹⁷ “Yet in the organization of collective action to cope with economic and ecological interdependence, leadership is often crucial to ensure that behavior focuses on joint gains rather than the zero-sum aspects of interdependence.” (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 229).

fazendo com que cresçam relativamente à potência hegemônica e, cada vez mais, se tornem competidores. Com isso, a dominância econômica da potência tende a diminuir e ela se torna incapaz de continuar provendo este tipo de liderança (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 230). É isso que teria acontecido com os EUA nos anos 1970 e, na visão de Keohane e Nye, isso torna inviável acreditar que este tipo de liderança conseguirá ser exercido no futuro (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 231).

O segundo tipo é a liderança via iniciativa unilateral que serve de exemplo para os demais Estados. Ela ocorre no caso de um país militarmente poderoso ou economicamente influente, porém que não está disposto (ou não é capaz) a coordenar as ações dos outros. Mesmo assim, por conta da sua relevância, as suas ações são altamente influentes tanto na forma de estruturar os regimes internacionais quanto para moldar os comportamentos de outros agentes que querem imitá-lo (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 230).

Este é o caso de regras adotadas internamente nos EUA, por motivos domésticos e pensando apenas em questões domésticas, que acabam sendo adotadas por agentes internacionais como regras para reger suas relações. Alguns exemplos que podem ser citados são regulações sobre o mercado de ações impostas pela *Securities Exchange Commission* e os procedimentos de viagens aéreas estabelecidos pela *Civil Aeronautics Board* (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 229-230).

Este tipo de liderança, assim como o próximo tipo que será abordado, existe mesmo em um cenário de IC. Portanto, não é adequada a interpretação de que no mundo de IC a liderança é exercida apenas por organizações internacionais, ou que a ação coletiva é impossível, pois todos os agentes têm poder de veto sobre os outros (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 229-230). Nesse mundo, ainda é possível que haja cooperação pela ação coletiva e a liderança de alguns países mais fortes ainda é essencial para isso. A diferença em relação ao pensamento de Kindleberger está no fato de que estes países, exercendo liderança, não precisam ser potências hegemônicas (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 229-231).

Os autores também destacam que este tipo de liderança não é, necessariamente, utilizado para a formação ou manutenção de regimes internacionais que visam a beneficiar a todos. Um Estado pode usar sua iniciativa unilateral para criar empecilhos ao comércio internacional, com embargos ou tarifas de importação que visem a ganhos de curto prazo em detrimento dos benefícios da cooperação ao longo prazo. Dessa maneira, a forma com que eles entendem *liderança* não está sempre ligada a um aumento da cooperação internacional e criação de novos regimes; o país pode usar liderança tanto para avançar a cooperação quanto para reduzi-la (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 231).

O último tipo de liderança que eles consideram é o multilateralismo, no qual múltiplas nações poderosas atuam exercendo liderança em conjunto, para induzir o comportamento de nações menores a ajudar na estabilização e manutenção dos regimes internacionais. Neste tipo de liderança, os países principais estão renunciando a ganhos de curto prazo nas negociações internacionais, em prol dos ganhos de longo prazo em manter o funcionamento dos regimes (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 231).

Ou seja, na IC a erosão da hegemonia impede que o primeiro tipo de liderança seja exercido, porém, como os principais países do sistema percebem os benefícios que eles obtêm em manter os regimes funcionando, então, eles estão dispostos a exercer uma liderança não hegemônica através de uma combinação da iniciativa unilateral e do multilateralismo (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 231). Mas esta junção destes dois tipos de liderança não ocorre de forma simples, é necessário que os principais países estejam preparados para aceitar uma regulação mútua de suas políticas domésticas, e deve ser abandonada a ideia de que é possível para um deles adotar políticas macroeconômicas exclusivamente domésticas (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 229, 232).

Keohane e Nye destacam esta ressalva:

Isso não significa que os governos abrirão mão do controle de suas economias para organizações internacionais com poder soberano, mas que aceitarão uma participação internacional muito maior em seus processos de tomada de decisão do que no passado. As políticas fiscais e monetárias domésticas, bem como as políticas de comércio exterior, capital e taxa de câmbio, terão que estar sob vigilância da comunidade internacional.¹⁸ (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 232, tradução nossa).

As organizações internacionais têm, sim, um papel fundamental a exercer na IC, ao auxiliar no exercício da *liderança múltipla*. A criação de conferências, comitês internacionais de ministros de Estado, e a proliferação de instituições internacionais mais robustas, auxiliam na construção de redes informais de contato entre burocratas de baixo nível e oficiais com visões de mundo semelhantes. Estas redes de contato estimulam as relações transgovernamentais, e estas levam à convergência dos interesses e objetivos de diferentes Estados, permitindo, assim, a coordenação entre eles (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 233).

¹⁸ “This does not mean that governments will give up control over their economies to international organizations with sovereign power, but that they will accept much more international participation in their decision-making processes than they have in the past. Domestic fiscal and monetary policies, as well as foreign trade, capital, and exchange rate policies, will have to come under surveillance by the international community” (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 232).

Assim, as organizações internacionais podem facilitar as redes transgovernamentais informais necessárias para gerenciar a interdependência. As organizações internacionais não são de forma alguma um substituto para a liderança, mas podem contribuir para seu desenvolvimento e nutrição.¹⁹ (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 234, tradução nossa).

3.6. POSICIONAMENTO TEÓRICO

A partir da categorização teórica do realismo e liberalismo, apresentados na quinta seção do primeiro capítulo, pode parecer simples o posicionamento de Keohane e Nye Jr, embora existam algumas nuances importantes de serem destacadas.

Primeiramente, é evidente que eles se posicionam no campo liberal, por sua abordagem focada na relevância de novos agentes no cenário internacional, e o papel reduzido que eles dão para conflitos militares. De fato, *Power and Interdependence* (1989), publicado inicialmente em 1977, buscava apresentar um cenário diferente do descrito pelas teorias tradicionais realistas, trazendo para o foco da análise as relações transnacionais, a crescente interdependência entre os agentes e o papel realizado por instituições internacionais, tanto as formais quanto as informais (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. v).

Keohane e Nye observavam o fracasso da guerra do Vietnã e a ameaça de aniquilação mútua como sinais de que conflitos militares não eram mais tão viáveis quanto já foram. O comércio internacional crescia mais do que o produto, enquanto o sistema monetário estava em processo de modificação. A predominância econômica dos EUA estava diminuindo, enquanto Japão e Alemanha surgiam como novas potências que começavam a competir com eles (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. v).

Apesar da emergência deste novo contexto internacional, as teorias realistas continuavam considerando o Estado como o único agente relevante nesse cenário, e que a sua principal preocupação [do Estado] era com a segurança militar (KEOHANE; NYE JR, 1971, p. 329). Apesar de Keohane e Nye acharem que esta explicação por si só não era suficiente para descrever a realidade que observavam, eles também não estavam interessados em descartar o realismo como um todo (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 248).

Eles acreditavam que as posições realistas descreviam uma “versão ideal” da realidade que, em alguns contextos, poderia ser adequada para realizar análises do sistema. Porém, eles

¹⁹ “Thus international organizations can facilitate the informal transgovernmental networks that are required for managing interdependence. International organizations are by no means a substitute for leadership, but they may contribute to its development and nurturing” (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 234).

consideravam que os pressupostos realistas não davam conta de descrever *todos* os contextos observados no cenário internacional. Portanto, elaboraram a IC como uma outra “versão ideal” da realidade, que se encaixava melhor nos contextos em que há alta interdependência. Dessa forma, Keohane e Nye não pretendiam descartar o realismo, mas queriam construir um plano de fundo teórico mais completo, que aceitasse as preocupações realistas com segurança nacional, mas que também explicasse as mudanças nos processos do sistema internacional. Nas palavras dos autores:

Power and Interdependence procurou explicar os padrões de mudança que observamos durante o início a meados da década de 1970, integrando aspectos das tradições realista e liberal.²⁰ (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. XI, tradução nossa, grifo nosso).

Como resultado de nossas farpas retóricas com o realismo, nossa abordagem às vezes é rotulada simplesmente como "liberal". No entanto, esta caracterização de Poder e Interdependência é altamente enganosa, uma vez que enfatizamos a importância de governos exercendo poder em busca de suas concepções de interesses próprios.²¹ (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. XI, tradução nossa).

Em última instância, a classificação de ideias dentro de paradigmas teóricos sempre requer algum nível de simplificação das teorias analisadas. De forma geral, Keohane e Nye se esforçam para integrar o realismo com o liberalismo a fim de construir uma abordagem unificada deles. Porém, como descrito na introdução desta monografia, a abordagem que eles usam para a IC, com foco nos impactos de mudanças na estrutura do mercado internacional repercutindo em mudanças na forma com que Estados se relacionam uns com os outros, chegando a incluir também a participação de outros agentes além do Estado, parece estar mais alinhada à visão liberal do que realista (COHEN, 2008, p. 34). De forma mais precisa, o destaque que Keohane e Nye colocam para o papel das instituições (formais e informais) internacionais é algo ausente do paradigma realista e, portanto, o trabalho deles é mais frequentemente considerado como representante do “Institucionalismo Neoliberal” (COHEN, 2008, p. 95).

3.7. RESUMO

²⁰ “Power and Interdependence sought to explain the patterns of change that we observed during the early to mid-1970s by integrating aspects of the realist and liberal traditions [...]” (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. XI)

²¹ “As a result of our rhetorical barbs at realism, our approach is sometimes labeled simply as “liberal.” Yet this characterization of Power and Interdependence is highly misleading, since we stressed the importance of governments’ wielding of power in pursuit of their conceptions of self-interest, [...]” (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. XI).

Este capítulo se iniciou apresentando a relação entre os autores e situando historicamente as obras principais que serão utilizadas. Como as teorias elaboradas por eles não estão colocadas de forma concisa, em um único texto, optou-se por uma segmentação pelos temas abordados.

A teoria de Keohane e Nye começa com a percepção de que o realismo tradicional sozinho não consegue dar conta do novo contexto surgindo nos anos 1970, de mudança no sistema internacional. Novos agentes, como empresas transnacionais e grupos de interesse internacionais, começam a ganhar relevância no cenário global, que antes era dominado apenas pelas relações entre Estados. Este tipo de relação, criando laços formais e informais entre as burocracias estatais de diversos países, começa a alinhar os objetivos e interesses delas, proporcionando um cenário de interdependência.

Neste novo cenário internacional, existem três mudanças principais, que alteram a dinâmica de interação entre países: a existência de *canais múltiplos* de comunicação faz com que os Estados não estejam limitados a interagir apenas seguindo a diplomacia formal; a *ausência de hierarquia de problemas* coloca diversas questões como prioridades para os Estados, não há mais a priorização de questões de segurança internacional frente a outros problemas; e a proliferação de armas nucleares levou a um *papel reduzido do uso da força*, já que um país não pode simplesmente ameaçar os outros de forma crível quando os possíveis danos de uma guerra para ele são tão altos.

Neste contexto, as organizações internacionais têm o papel singular de ajudar a alinhar as expectativas dos Estados e facilitar o exercício da cooperação entre eles. Elas auxiliam a construção e operação de regimes internacionais, cada regime voltado a um assunto de disputa internacional. Com este sistema, é mais difícil que um país se aproveite de vantagens que tem dentro de um regime para conseguir vantagens em outros e as áreas de conflito estão mais bem delimitadas. Dessa forma, é mais difícil de um país alcançar uma posição hegemônica.

Apesar de concordarem que a liderança de uma potência hegemônica tem vantagens e é eficiente em criar regimes, eles consideram que ela não é essencial para a manutenção destes. Uma vez criados, os regimes trazem benefícios suficientes para os países, para que eles busquem fazer sacrifícios para mantê-los, mesmo sem a atuação de uma potência hegemônica. Mas isso não significa que a liderança de um país perde sua relevância, e que as organizações internacionais sozinhas conseguem manter os regimes. Na IC ainda há necessidade de liderança, porém ela pode ser compartilhada entre diversos países.

Por fim, foi apresentado o debate acerca da situação de Keohane e Nye dentro de um paradigma teórico. Por um lado, sua teoria e os pontos que ela destaca estão fortemente relacionados com

a perspectiva liberal. Porém, eles destacam que o realismo não deve ser descartado e que ele ainda tem contribuições importantes para a EPI. O objetivo deles não era substituir o realismo, e sim complementá-lo.

4 O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS NA ESTRUTURAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: DO GATT À OMC, E A GESTÃO TRUMP

Uma vez apresentadas as duas teorias que servem de base a este trabalho, faz-se necessário apresentar o contexto histórico do objeto que será estudado, o papel dos EUA na construção do regime que preside o comércio internacional. Neste sentido, este capítulo se propõe a rever como se deu o desenvolvimento dos regimes internacionais utilizados para organizá-lo após a Segunda Guerra. Também será analisado como o desenvolvimento desses regimes está relacionado com os Estados mais desenvolvidos e com a atuação das instituições internacionais que os regulam (regimes). Em seguida, será discutida a atuação do governo Trump com relação a isso.

Na primeira seção, será apresentado o regime do comércio internacional elaborado a partir da convenção de Bretton Woods (BW) e organizado pelo *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT). Será abordado como funcionaram as dinâmicas de interesse na relação entre os EUA e os demais membros da convenção; como o GATT estava alinhado com os interesses norte-americanos e, também, como o sistema que ele construiu auxiliou na estabilidade e crescimento econômicos do período.

Na segunda seção, será discutido como as mudanças na estrutura econômica internacional fizeram com que o sistema GATT se tornasse obsoleto e incapaz de regular o comércio internacional de forma eficiente. Também será apresentada a forma como foi construída a organização internacional que o sucedeu neste campo, a Organização Mundial do Comércio (OMC), e como funcionava a nova ordem comercial que ela promovia.

Em seguida, a terceira seção visa a discutir os conflitos que têm surgido entre a forma com que a OMC opera e os interesses dos EUA. O foco desta análise será nas políticas comerciais adotadas pelo governo de Donald Trump e em que medida estas políticas se mostram como uma ruptura com a forma tradicional de os EUA lidarem com esta organização, patrocinada pelo próprio país.

Uma vez apresentado o contexto histórico, a quarta seção terá o objetivo de analisar este contexto à luz das teorias descritas nos capítulos 1 e 2 desta monografia. Qual foi o papel dos EUA na regulação internacional do comércio? Em que medida sua atuação continua necessária? Como estas teorias ajudam (ou não) a compreender as políticas de Trump e a forma como as instituições reagiram a elas?

Por fim, na quinta seção, será elaborado um resumo com os principais pontos levantados neste capítulo.

4.1. A CONVENÇÃO DE BRETTON WOODS E O SISTEMA GATT

Conforme a Segunda Guerra Mundial terminava e os Aliados percebiam que a derrota das forças do Eixo era iminente, os EUA e a e o Reino Unido (RU), que saíam da guerra como as principais potências capitalistas, se organizavam para planejar a reestruturação da economia internacional (PEET, 2009, p. 36). Estas duas potências tinham uma visão de mundo alinhada: entendiam que, através da cooperação econômica internacional – baseada na perspectiva liberal clássica acerca dos benefícios do comércio internacional e na visão keynesiana da responsabilidade dos Estados em estimular a economia – seria possível evitar os problemas econômicos dos anos 1930 (PEET, 2009, p. 40-41).

Havia um consenso de que o período de entreguerras foi um momento de alta instabilidade internacional, no qual os países se utilizavam de políticas protecionistas visando ganhos de curto prazo em detrimento dos demais países e da economia internacional como um todo (PEET, 2009, p. 46). Estas potências consideravam que este período de protecionismo e instabilidade contribuiu para gerar as condições que acabaram por desencadear a Segunda Guerra Mundial. Então, ficava claro a necessidade de criar mecanismos que estimulassem a cooperação para evitar que este tipo de conflito possa se repetir (PEET, 2009, p. 41).

Esta visão dos problemas do protecionismo e promoção da integração internacional via comércio está amparada na tradição do liberalismo clássico de Adam Smith, David Ricardo e J. S. Mill (PEET, 2009, p. 41). Na economia política clássica se considera que o comércio internacional não é um jogo de soma zero, que não é necessário que um país fique mais pobre para que outro enriqueça. Pelo contrário, a troca permitiria maior especialização e divisão internacional do trabalho, auxiliando no crescimento econômico como um todo e fazendo com que todos os países participantes ganhassem com isso. Além disso, a expansão do comércio – por conta da divisão do trabalho e especialização – faz com que todos os países envolvidos dependam uns dos outros para o bom funcionamento das suas economias. Essa interdependência levaria a um melhor equilíbrio na balança de poder entre as nações e criaria empecilhos técnicos à guerra, visto que esta atrapalharia os fluxos comerciais, resultando em provável escassez de recursos essenciais ao país beligerante. James Stuart Mill afirmou que o “[...] comércio não traz somente a paz, mas também torna a guerra obsoleta”²² (PEET, 2009, p. 41, tradução nossa).

²² “[...] commerce not only brought about peace, but also rendered war obsolete” (PEET, 2009, p. 41).

A segunda grande influência ideológica da convenção foi a teoria keynesiana, recém-elaborada pelo ex-conselheiro do Tesouro britânico, John Maynard Keynes, que propôs, na *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), que em momentos de crise seria necessária a atuação direta do Estado na economia para estimular o crescimento e fazer com que a crise passe mais rápido (PEET, 2009, p. 43). O impacto desta teoria em BW foi ampliar seu nível de atuação do nacional para o internacional. Da mesma forma que a economia doméstica precisava da participação de um órgão regulador para funcionar da forma mais eficiente possível, a economia internacional também necessitaria desta regulação (PEET, 2009, p. 45).

Este era o embasamento teórico que guiou a convenção de BW e, posteriormente, o GATT, mas é importante destacar que antes de BW os americanos e os britânicos já estavam em negociações para construir este novo sistema internacional. As negociações entre os dois começaram em 1942, visando a esclarecer as propostas dos dois países e chegar em algum tipo de consenso (PEET, 2009, p. 49). Em abril de 1941, Keynes já havia apresentado o seu projeto e Harry White, o representante da delegação americana, construiu sua proposta em 1943. Na proposta de White já estava colocada a elaboração de um *International Stabilization Fund* (ISF – a versão preliminar do Fundo Monetário Internacional - FMI) e do *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD - que se tornaria o Banco Mundial - BM) (PEET, 2009, p. 50-51).

Apesar destas duas potências terem um papel instrumental para a realização da conferência, não se pode imaginar que elas tivessem a mesma relevância. O RU era uma potência histórica, com acadêmicos renomados no pensamento econômico, desde Smith até Keynes, porém sua influência econômica já havia diminuído significativamente em relação ao seu período de dominância no século XIX (PEET, 2009, p. 49). Por outro lado, os EUA estavam no seu período de maior poder econômico relativamente às outras potências capitalistas²³. Enquanto os europeus sofreram significativos danos materiais com as duas Guerras Mundiais, eles (Os EUA) conseguiram um aumento de dois terços do PIB, quase dois terços da produção industrial mundial e 60% de todo o estoque de capital dos países desenvolvidos (HOBBSAWM, 1994, p. 258, 275). Dessa forma, o grande coordenador de BW e aquele com recursos e autoridade para organizar tantas nações e construir um objetivo comum a elas era,

²³ Os EUA foram o único país desenvolvido a sair da Segunda Guerra mais rico do que entrou. Enquanto a França e a Alemanha se tornaram campos de guerra e a Grã-Bretanha era diariamente bombardeada pela Luftwaff, eles estavam isolados no seu próprio continente, onde conseguiram remodelar suas indústrias para o esforço de guerra e lucraram com o auxílio os Aliados com exportações destes produtos industriais e empréstimos financeiros (MILWARD, 1979, p. 49).

indiscutivelmente, os EUA (HOBBSAWM, 1994, p. 274). Quando as opiniões de Keynes e White divergiam, era a posição americana que prevalecia (PEET, 2009, p. 53).

Foi neste contexto que, em 1944, o *US Treasury Department* organizou a *United Nations Monetary and Financial Conference*, na cidade de Bretton Woods, New Hampshire, popularmente denominada apenas de Conferência de Bretton Woods (PEET, 2009, p. 48). Formalmente, esta conferência seria um espaço para debater e construir, em conjunto, uma proposta para a reconstrução econômica mundial, mas, na prática, ela serviu apenas como uma ratificação da proposta que os americanos já haviam construído e validado com os britânicos (PEET, 2009, p. 52).

Um exemplo marcante de como os EUA usaram seu papel de liderança para moldar as instituições criadas em BW, de forma que elas atendessem aos seus interesses, é a questão das cotas de contribuição. No ISF e IBRD os países não tinham votos de mesmo peso; o voto daqueles que mais contribuía para o financiamento destas instituições valia mais do que os que contribuía menos (este mecanismo se manteve nos sucessores FMI e BM). Porém, os Estados não podiam escolher o quanto queriam contribuir. Havia uma cota de contribuição previamente determinada e, segundo Raymond Mikesell, economista na *Division of Monetary Research* do *US Treasury Department*:

[White] não deu nenhuma instrução sobre os pesos a serem usados, mas eu deveria atribuir aos Estados Unidos uma cota de aproximadamente US \$ 2,9 bilhões; para o Reino Unido (incluindo suas colônias) cerca de metade da cota dos Estados Unidos; para a União Soviética, um montante pouco inferior ao do Reino Unido; e China, um pouco menos. Ele também queria que o total de cotas fosse de cerca de US \$ 10 bilhões ... nossos aliados militares ... deveriam ter as maiores cotas, de acordo com um ranking o qual o presidente e o secretário de estado concordaram.²⁴ (MIKESELL, 1944, p. 22, tradução nossa).

Ou seja, os EUA usavam seu papel de liderança, não só para organizar a conferência e construir o modelo econômico para o mundo pós-guerra, mas eles também usaram essa liderança para garantir que esse novo modelo estaria de acordo com seus interesses (PEET, 2009, p. 53).

²⁴ “[White] gave no instructions on the weights to be used, but I was to give the United States a quota of approximately \$2.9 billion; the United Kingdom (including its colonies) about half of the US quota; the Soviet Union, an amount just under that of the United Kingdom; and China, somewhat less. He also wanted the total of quotas to be about \$10 billion ... our military allies ... should have the largest quotas, with a ranking on which the president and the secretary of state had agreed.” (MIKESELL, 1944, p. 22).

A proposta para a economia mundial, que foi construída em BW, consistia na regulação de três áreas da economia internacional. Para estabilizar as taxas de câmbio entre as moedas, seria construído o *International Stabilization Fund* (ISF); outra organização seria responsável por financiar os projetos de reconstrução econômica, que seria o *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRID); e, por fim, foi planejada uma instituição para regular e estimular o livre comércio internacional, a *International Trade Organization* (ITO) (PEET, 2009, p. 180).

Apesar da construção dessas três instituições já ter sido considerada desde 1943, apenas o ISF e o IBRID foram estabelecidos em BW. O processo de elaboração da ITO foi mais complicado, pois muitos políticos, mesmo os americanos, consideravam que a criação de uma organização internacional com poder de regular o comércio internacional e punir os infratores seria um enfraquecimento da soberania nacional (PEET, 2009, p. 181), preocupação que se mostrou recorrente e que influenciou as políticas de Trump, como veremos posteriormente. Mesmo com estes empecilhos, foram realizadas diversas conferências visando à elaboração de um estatuto para a ITO, um acordo multilateral de redução de tarifas e a elaboração de cláusulas gerais para a operação deste acordo (BOSSCHE, 2017, p. 277).

Na conferência de Genebra, iniciada em 1946 e finalizada no ano seguinte, dois destes três objetivos foram concluídos. Os participantes conseguiram concordar com a criação de um acordo geral de redução de tarifas e com cláusulas gerais para operá-lo, e o resultado do acordo quanto a estes dois pontos foi o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Já o estatuto da ITO não conseguiu ser concluído, sendo necessária mais uma conferência, em Havana, 1948. Porém, os membros decidiram já colocar o GATT em prática ainda em 1947, antes da conclusão da ITO, de forma provisória, visando evitar disrupções no comércio internacional (BOSSCHE, 2017, p. 278).

Esta decisão se mostrou fundamental, pois, mesmo com a conferência de Havana, a ITO nunca foi colocada em prática, fazendo com que o GATT fosse o mecanismo-chave para atuar *de facto* como uma organização internacional para o comércio pelos próximos 50 anos (BOSSCHE, 2017, p. 278). É importante ressaltar que, em Havana, os membros da conferência conseguiram elaborar com sucesso um estatuto para a ITO, porém o congresso dos EUA se recusou a aprovar a participação deles nesta organização. A ITO operaria com um sistema diferente dos votos por cota das outras organizações de BW; ela usaria o sistema um-país-um-voto e teria a autoridade de fazer acordos, impor sanções e punir seus membros, mesmo sem a aprovação dos parlamentos nacionais. Os EUA sentiram que esse sistema não estaria, necessariamente, alinhado com seus interesses e nem poderia ser controlado por eles, dessa

forma, se recusaram a participar. Sem a liderança dos EUA, somado ao fato de que eles eram a principal potência comercial, a ITO nunca foi estabelecida (PEET, 2009, p. 182).

Apesar de o GATT não ter sido originalmente pensado para operar um regime internacional de comércio, ele efetivamente funcionou desta forma. As regras e práticas estimuladas por ele funcionaram por cerca de 30 anos de forma eficiente para estimular e regular o comércio internacional (KEOHANE; NYE JR, 1989, p. 21). A forma com que ele fazia isso era através de diversas rodadas para a negociação de reduções tarifárias e pela promoção dos seguintes princípios: liberalização; acessos iguais aos mercados; reciprocidade; não discriminação; e transparência (PEET, 2009, p. 182).

Os princípios de liberalização e acessos iguais, essencialmente, podem ser entendidos como a redução de barreiras tarifárias. A reciprocidade significa que, se um país faz reduções tarifárias, o outro deve fazer o mesmo. A não discriminação se evidencia de duas maneiras principais: o princípio de Nação Mais Favorecida (NMF) - *Most Favored Nation* - de que se um país faz um acordo com outro país, ele deve estender este acordo aos outros países; e a política de Tratamento Nacional: em termos de comércio, empresas estrangeiras devem ser tratadas da mesma forma que empresas nacionais. Por fim, o princípio da transparência ditava que quaisquer políticas protecionistas deveriam ser explicitamente declaradas e tomar uma forma visível, como tarifas (PEET, 2009, p. 182).

A implementação destes princípios gerou, de forma inequívoca, significativos benefícios para a economia mundial. Em termos concretos, isto se evidenciou em uma redução de tarifas comerciais, principalmente entre os produtos industriais de países desenvolvidos. Esse tipo de tarifa comercial atingia níveis médios de 40% em 1947, e chegou a 4% em 1994 (BOSSCHE, 2017, p. 281). Estes resultados extremamente positivos conseguiram ajudar a proporcionar a estabilidade e desenvolvimento econômico idealizados em BW, resultando nos chamados “Anos de Ouro do Capitalismo” (KINDLEBERGER, 1996, p. 226).

Por não estar sujeito à regulação de uma organização internacional independente, o GATT permitia maior espaço de manobra para que os países escolhessem como participariam do comércio internacional, sem risco de retaliação. Era possível que os países entrassem e saíssem livremente de acordos, ou que eles seguissem apenas alguns critérios pontuais, dando às negociações maior flexibilidade e pragmatismo. Esta maleabilidade do GATT em permitir que os Estados buscassem seus próprios interesses, apesar de facilitar as negociações, não ajudava a todos na mesma medida. Era mais fácil para países economicamente poderosos usarem da sua influência para manipular o sistema às suas vontades. O motivo de os EUA terem preferido operar por este sistema era exatamente este: eles não teriam suas possibilidades de

ação restringidas por regulações internacionais e poderiam usar o tamanho de sua economia para fazer com que os outros países aceitassem acordos que favorecessem mais os norte-americanos (PEET, 2009, p. 182).

Porém, nem o GATT, nem a dinâmica do comércio internacional, permaneceram inalterados durante estes 50 anos. Ao longo do tempo, o GATT realizou diversas rodadas de negociação visando à constante redução de tarifas e desenvolvendo procedimentos mais elaborados para lidar com as minúcias do comércio internacional, fazendo com que ele operasse de forma semelhante a uma organização internacional (BOSSCHE, 2017, p. 281). O período de maior eficiência deste sistema ocorreu nas primeiras rodadas, de 1947 até 1961, no qual as principais restrições ao comércio internacional ocorriam na forma de tarifas de importação, que tinham sido muito disseminadas ao longo dos anos 1930 (KINDLEBERGER, 1996, p. 196).

Porém, as mudanças na economia internacional, que começaram a partir dos anos 1960, fizeram com que os métodos para a restrição do comércio internacional não se resumissem mais à imposição de tarifas. Os governos usavam o pretexto de políticas industriais para oferecer subsídios aos setores de interesse nacional e criavam restrições e cotas para a operação de indústrias estrangeiras (KEOHANE, 1984, p. 188).

Estas novas barreiras não tarifárias fugiam dos padrões de não discriminação, liberalização e reciprocidade do GATT, mas mesmo assim setores industriais como os têxteis e a agricultura frequentemente operavam desta forma. Os países centrais sobrepassavam o acordo na busca dos seus interesses. De forma geral, os princípios e normas estabelecidos em Bretton Woods da ordem econômica liberal estavam se erodindo (HIGGOTT; COOPER, 1990, p. 592).

Novas rodadas do GATT tentaram abordar estes problemas, como a Rodada Kennedy (1964-1967), a primeira a tratar de barreiras não tarifárias; e a Rodada de Tokio (1973-1979), que conseguiu gerar alguns acordos neste sentido, porém plurilaterais, não multilaterais, e sem grandes obrigações, como descreve Bossche (2017, p. 281-282):

O mundo estava se tornando cada vez mais complexo e interdependente, e estava ficando cada vez mais óbvio que as regras do GATT não eram satisfatórias em prover a disciplina necessária para prevenir tensões e evitar prejuízos à atividade nacional.²⁵ (BOSSCHE, 2017, p. 282, tradução nossa).

²⁵ “The world was becoming increasingly complex and interdependent, and it was becoming more and more obvious that the GATT rules were not satisfactorily providing the measure of discipline that was needed to prevent tensions and damaging national activity.” (BOSSCHE, 2017, p. 282).

Nesse contexto, os países reconheceram a necessidade de uma nova rodada que reestruturasse completamente o sistema do GATT e fizesse a regulação do comércio internacional voltar a ser eficiente. Então, em 1986, em *Punta del Este*, no Uruguai, foi iniciada uma nova rodada de negociações (BOSSCHE, 2017, p. 282).

4.2. O SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL SOBRE A VIGÊNCIA DA OMC

A ideia da criação de uma nova instituição internacional não estava presente no início da chamada Rodada do Uruguai em *Punta del Este*. A proposta inicial estava limitada a elaborar novas regulações e mecanismos de tomada de decisão no GATT, visando a uma maior capacidade para alinhar os setores agrícola e têxtil com as normas do comércio internacional. Além disso, havia a proposta de adicionar novos segmentos como serviços e propriedades intelectuais (BOSSCHE, 2017, p. 282).

Ao longo dos oito anos de negociação desta rodada, contudo, tornou-se evidente para os membros que uma mera reestruturação do GATT não seria suficiente para lidar com os novos setores e com os tipos de barreiras não tarifárias que estavam sendo adotados. Seria necessária a criação de uma organização internacional com uma estrutura própria, secretariado fixo e orçamento suficiente para realizar uma avaliação independente dos regulamentos comerciais e disputas que pudessem surgir. Esta organização deveria oferecer uma avaliação técnica isenta, se baseando em regras claras (*rules-based system*) para mapear as políticas comerciais dos seus membros, julgar se elas estariam violando os regulamentos internacionais e aplicar punições para infratores (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 226). Visando a evitar que um dos membros conseguisse demasiada autoridade sobre a organização e garantir sua imparcialidade, foi proposto, em última instância, que ela seguisse o sistema de um-país-um-voto (BOSSCHE, 2017, p. 285).

Inicialmente, esta proposta enfrentou forte rejeição dos EUA, que consideravam este tipo de organização como uma ameaça à sua autonomia nacional, aumentando o poder de uma estrutura institucional supranacional. Além disso, a questão da igualdade no poder dos votos também recebeu significativa resistência dos americanos, que preferiam o sistema de cotas utilizado no IMF e no IBRD. Até os últimos dias da convenção ainda não era certo que eles

aceitariam a proposta de criação de uma organização internacional, só havendo uma confirmação formal em dezembro de 1993 (BOSSCHE, 2017, p. 284-285). A posição norte-americana favorável à organização apenas se consolidou com a chegada do governo de Bill Clinton, porém, para que o congresso aceitasse, foi necessário o estabelecimento de uma regra segundo a qual se houvesse três disputas resolvidas contra os interesses dos EUA em um ano, eles automaticamente sairiam da organização (PEET, 2009, p. 190).

Além proposta de criação de uma organização internacional, a rodada do Uruguai também avançou sobre outras áreas do comércio previamente não reguladas. As regulações do GATT para o comércio internacional de bens foram expandidas para também regular o comércio de serviços internacionais (GATS – *General Agreement on Trade in Services*) e a proteção e regulação de propriedades intelectuais (TRIPs – *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Também aumentaram as restrições sobre políticas e investimentos que restringissem ou distorcessem o comércio (TRIMs – *Trade-Related aspects of Investment Measures*) como os “requerimentos de conteúdos locais” (exigir que empresas atuantes no país usem produtos ou serviços domésticos na sua operação) ou os “requerimentos de balanceamento comercial” (restringir a possibilidade de importação da empresa a seu nível de exportação) (PEET, 2009, p. 188-189).

É importante considerar o impacto da introdução destes novos setores para dentro da esfera da regulação do comércio internacional. Conforme a economia mundial se modificou ao longo do século XX, os interesses das principais potências econômicas também mudaram. Dessa forma, a regulação destas três novas áreas pode ser entendida como uma forma de introduzir novos tipos de controle visando a auxiliar os países industrializados e suas indústrias, em detrimento de países em desenvolvimento (WILKINSON, 1996, p. 251). Pode-se mapear agentes ligados aos países desenvolvidos altamente interessados em regular estes setores e que foram extremamente favorecidos com a rodada do Uruguai: o setor financeiro dos EUA e o Fórum Europeu de Serviços ganharam com o GATS; os interesses de empresas farmacêuticas, de software e entretenimento estão contemplados no TRIPs; e o TRIMs auxilia a operação de corporações multinacionais. Todos estes agentes, em alguma medida, estão ligados às potências econômicas (STOREY, 2007, p. 8).

Com a aprovação dos norte-americanos, foi possível estabelecer o acordo de conclusão da Rodada do Uruguai em abril de 1994. Logo no ano seguinte, em 1 de janeiro de 1995, a OMC é oficialmente inaugurada e começa suas operações. Essa instituição visava a dar continuidade à teoria liberal clássica que estava consolidada desde o GATT, em 1947, mas

agora contava com uma estrutura organizacional mais bem preparada para colocar esta visão em prática (BOSSCHE, 2017, p. 288, 290).

De forma geral, a OMC tem a *Ministerial Conference* no nível mais alto da sua estrutura organizacional. Esta conferência deve acontecer, ao menos, de dois em dois anos e reúne ministros representantes de todos os países membros da organização tendo autoridade sobre toda as decisões, acordos e isenções da OMC (BOSSCHE, 2017, p. 349). É neste nível que foi implementado o sistema de um-país-um-voto, porém esta forma de votação nunca precisou ser utilizada, normalmente as decisões são tomadas via consenso, tomando as decisões do corpo burocrático da organização como base. (PEET, 2009, p. 190). Os dois principais mecanismos utilizados para realizar as funções da OMC são o *Dispute Settlement Body* (DSB), o mecanismo de resolução de disputas entre os membros, e o *Trade Policy Review Body* (TPRB), o mecanismo de avaliação das políticas comerciais dos membros (BOSSCHE, 2017, p. 287, 348).

É necessário ressaltar que a OMC (assim como o GATT) se mostrou extremamente eficiente em estimular o comércio internacional – pelo menos, até a crise de 2008. Com a adoção do GATT, o volume médio do comércio internacional cresceu em média oito por cento ao ano, diminuindo apenas com a crise de 1974. Depois disso, com a criação da OMC, o crescimento voltou a taxas significativas, com uma média de seis por cento ao ano entre 1994 e 2008 (FELBERMAYR, 2019, p. III).

Apesar do sucesso da OMC em estimular o comércio internacional e da sua estrutura ter sido pensada visando um sistema de regulação independente, na prática, esta independência não é tão clara. Ao analisar os resultados obtidos pelos EUA no DSB e na forma com que são tratados no TPRM pode-se perceber que eles continuam exercendo influência significativa nesta organização.

Lindeque e McGuire (2007) analisam as disputas comerciais levadas ao DSB para avaliar se este mecanismo atua de forma a reforçar ou limitar a hegemonia norte-americana. A partir de uma comparação entre os resultados das disputas no DSB dos EUA, o membro que participou mais vezes das disputas neste mecanismo, com a Comunidade Europeia (CE), o segundo membro que mais participou e mais semelhante aos EUA em termos de poder econômico e demografia, é possível avaliar se o desempenho dos norte-americanos é significativamente superior, indicando um possível efeito de sua hegemonia (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 726). Os resultados obtidos por Lindeque e McGuire (2007) parecem confirmar a hipótese da existência da hegemonia norte-americana garantindo vantagens ao país, porém estas vantagens não se aplicam para o processo do DSB como um todo (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 742).

Segundo a descrição do funcionamento desta organização de Peter Bossche e Werner Zdouc (BOSSCHE, 2017, p. 595), o início do DSB se dá com um estágio de *consulta*, no qual os membros envolvidos na disputa tentam resolver o problema de forma diplomática, via negociações entre eles. Em seguida, há o estágio do *painel*, no qual é montado um painel de técnicos da OMC para avaliar e deliberar sobre o caso seguindo um sistema baseado em regras. Este painel concorda com a posição de um dos membros da disputa e o outro tem a possibilidade de pedir o próximo estágio, o *apelo* da decisão do painel, que será avaliado pelo *Appellate Body* (AB), um tribunal fixo da OMC. Por fim, caso o painel ou o AB julguem que o membro está desrespeitando as regulações da organização, entra o estágio de *implementação e aplicação*, no qual é estabelecido o que o membro deve fazer para alinhar suas políticas comerciais com a lei internacional (BOSSCHE, 2017, p. 595).

Um aspecto fundamental a ser esclarecido, entretanto, é a forma com que a OMC penaliza os membros que estão em desacordo com as normas da organização. Finalizado o processo do DSB, caso as políticas do país defendente não sejam corrigidas, o país reclamante é autorizado a exercer medidas de retaliação contra o defendente. Ou seja, caso um membro “x” esteja em desacordo com as normas da organização, ele só será penalizado por isso caso um outro membro, “y”, abra uma disputa contra “x” e o DSB decida em favor de “y”. Mas a única punição que é atribuída a “x” é a permissão de que “y” exerça medidas retaliatórias, outros membros que não participaram da disputa não recebem o direito de retaliação contra o país “x” (BOSSCHE, 2017, p. 658-661).

Ou seja, a base do sistema de punição do DSB está na capacidade do país reclamante em ameaçar o defendente (e ser capaz de colocar essa ameaça em prática) com retaliações econômicas. Essa estrutura funciona de forma desfavorável para países com economias pequenas, pois sua capacidade de ameaçar retaliação econômica é limitada. Por conta disso, estes países são mais propensos a aceitar acordos no estágio de consulta e podem ser intimidados facilmente por países mais ricos (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 729).

De fora geral, esta estrutura favorece potências econômicas, porém é possível perceber diferenças nos resultados obtidos entre a CE e os EUA na etapa de consulta. Os EUA têm uma taxa de sucesso em chegar a acordos mútuos significativamente maior do que a CE, indicando que eles ainda são capazes de exercer sua hegemonia neste estágio (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 734). Além disso, os EUA também obtêm sucesso significativo no estágio de apelo e conseguem estender ao máximo o tempo de implementação das resoluções contra eles (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 736).

Porém, nas etapas do DSB do painel e apelo, são utilizadas métricas técnicas e sistemas baseados em regras. Nelas, o peso político e econômico de um país não é capaz de influenciar significativamente os resultados e, dessa forma, não se percebe um impacto da hegemonia norte-americana (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 735). Isso indica que apesar de os EUA conseguirem, sim, exercer algum nível de influência sobre o processo decisório da OMC, esta influência ainda é limitada, resultando em diversos casos em que os seus interesses foram contrariados (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 736).

Outra forma de analisar o papel da hegemonia norte-americana em guiar o comportamento da OMC é avaliando o processo do TPRM. O objetivo deste mecanismo é permitir que os demais membros avaliem as políticas de um membro e julguem se ele está de acordo com as regras e acordos da OMC, aumentando a transparência e compreensão sobre essas políticas (PEET, 2009, p. 197). Para cada avaliação do TPRM são elaborados dois documentos principais. Um é produzido pelo próprio membro avaliado, no qual ele descreve suas políticas comerciais, possíveis modificações que tenha realizado e analisa o impacto gerado por elas na sua economia. Separadamente, é produzido outro documento pelo secretariado da OMC com uma avaliação independente destas políticas e seus resultados. Ambos os documentos são debatidos pelo TPRB e, por fim, o presidente do corpo e os representantes do secretariado fazem suas considerações finais sobre o processo (PEET, 2009, p. 198).

Avaliando um exemplo concreto do funcionamento do TPRM pode-se usar o exemplo da análise comercial do Brasil de 2000. O documento produzido pela delegação brasileira apresentava os benefícios trazidos pela abertura econômica dos anos 1990, mas também ponderava sobre as dificuldades causadas pelo aumento das importações que ela proporcionou. Dessa forma, a delegação brasileira pedia por maior acesso dos seus produtos aos mercados internacionais citando a necessidade de redução das barreiras não tarifárias que os países desenvolvidos utilizavam para proteger suas produções agrícolas (PEET, 2009, p. 198).

Já a avaliação do secretariado não citava estes problemas. Ela apenas parabenizava as políticas de abertura brasileiras, avaliando que elas *devem* ter melhorado a alocação de recursos e estimulado um ambiente mais guiado pelo mercado e mais propício a investimentos. Considera ainda que estas mudanças geraram a possibilidade de maiores aberturas e desregulamentações (PEET, 2009, p. 199). A conclusão final do TPRM estava alinhada com essa percepção do secretariado, se focando apenas nos pontos positivos da abertura e ignorando possíveis efeitos negativos (PEET, 2009, p. 201).

Este caso exemplifica que a atuação deste mecanismo não se limita a realizar uma avaliação neutra, considerando os benefícios e malefícios do liberalismo comercial. Ela desconsidera os riscos e críticas apontados pelo país, apenas estimulando uma continuidade da liberalização comercial (PEET, 2009, p. 202). Nesse modelo, os EUA são tidos como o principal exemplo a ser seguido, como uma economia livre e aberta. O TPRM de 1999 coloca que eles estão “entre as mais abertas e transparentes [economias] do mundo”²⁶, ignorando, por exemplo, os significativos subsídios agrícolas que eles utilizam (PEET, 2009, p. 203, tradução nossa). É importante fazer esta observação aqui, pois na próxima seção será comentado como foi o relatório do TPRM sob a gestão Trump.

4.3. OS EUA E O SISTEMA DE REGULAÇÃO DO COMÉRCIO NO SÉCULO XXI

As primeiras seções deste capítulo mostram como o sistema de regulação internacional do comércio foi fortemente influenciado pela atuação dos EUA, desde sua criação até os tempos atuais. Apesar disso, em tempos recentes, percebe-se que os norte-americanos estão cada vez mais resistentes quanto a este sistema, culminando na eleição de Donald Trump como o 45º Presidente dos EUA. Nye (2019) coloca da seguinte forma: “A eleição em 2016 de um presidente focado em nacionalismo e protecionismo, e que rechaça os aliados do país, representou uma grande mudança política depois de 70 anos de relativa estabilidade”²⁷ (NYE JR, 2019, p. 67, tradução nossa).

De fato, essa mudança de atitude, especialmente na questão do papel dos EUA como líder de uma “ordem internacional liberal”, é marcante no governo Trump (NYE JR, 2019, p. 72). Porém, o ceticismo dos americanos quanto aos benefícios das instituições internacionais que eles mesmos criaram e quanto ao sistema de livre comércio que promoveram já começou desde antes dele (NYE JR, 2019, p. 70). Isto porque, apesar do GATT e da OMC terem sido usados como ferramentas da hegemonia norte-americana e terem sido bem-sucedidos em aumentar a integração econômica e estabilizar o funcionamento do comércio internacional, este sistema de regras cada vez mais robusto, que eles criaram, também atuou para restringir a liberdade de atuação e uso irrestrito do poder da potência hegemônica (HOPEWELL, 2020, p. 1).

O conflito entre os EUA e a OMC já começa a se evidenciar no desfecho da Rodada de Doha (iniciada em 2001). Nela, houve uma crescente influência de países como Brasil, China

²⁶ “[...] among the most open and transparent [economies] in the world.” (PEET, 2009, p. 203).

²⁷ “The election in 2016 of a president who focused on nationalism and protectionism and rebuffed the country’s allies represented a major change in policy after 70 years of broad continuity.” (NYE JR, 2019, p. 67).

e Índia em formar uma coalisão de países em desenvolvimento para avançar com seus interesses em comum, especialmente de maiores provisões para o *tratamento especial e diferenciado* (TED), reduzindo os seus compromissos com a liberalização e permitindo a países em desenvolvimento maior flexibilidade. Porém, os EUA não ficaram satisfeitos com a provisão de TED para países que via como possíveis rivais econômicos, especialmente a China. Incapaz de usar seu poder hegemônico para forçar estes países a renunciar ao TED, eles travaram as negociações da Rodada de Doha, em 2008, e ela continua inconcluída até hoje. Neste cenário de crescente influência de países em desenvolvimento dentro da OMC, os governos Bush e Obama abandonaram a busca por acordos de liberalização multilaterais em favor de acordos regionais e bilaterais (HOPEWELL, 2020, p. 7-8).

Além de barrar as negociações multilaterais da OMC, os EUA também enfraqueceram outra área da organização, o DSB. Como aprofundado na seção anterior, o DSB é o mecanismo da OMC para resolução de disputas comerciais e, para que ele funcione corretamente, é necessário que o AB julgue e ratifique as decisões do painel. O governo Bush começou com as críticas às decisões do AB, mas, apenas em 2011, no governo Obama, os EUA começaram a barrar a recondução de membros que tomassem decisões contrárias aos seus interesses (HOPEWELL, 2020, p. 8-9). Como apresentado anteriormente, a incapacidade dos EUA de usar seu poder hegemônico de forma irrestrita fez crescer o ressentimento com o funcionamento do DSB (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 736).

Apesar de os EUA utilizarem seu poder para incentivar a liberalização comercial após a Segunda Guerra, isso não os impediu de adotar significativas políticas protecionistas e subsídios para setores de interesse. Se por um lado os americanos reduziram significativamente tarifas de importação durante este período, por outro eles foram pioneiros na adoção de barreiras não tarifárias para proteger sua economia. Um exemplo é a adoção de medidas de antidumping em diversos setores como aço, eletrônicos e veículos, chegando a utilizar uma técnica denominada “*zeroing*”²⁸, posteriormente proibida pela OMC, para facilitar a justificativa de casos de *dumping* (HOPEWELL, 2021, p. 72-74).

Apesar destas evidências de conflito dos EUA com a OMC anteriores ao governo Trump, é notório que estes conflitos escalaram com ele. Enquanto o governo Obama desistiu da Rodada de Doha em favor de outros acordos de liberalização comercial, como a Parceria Transpácífica, Trump vai além chegando até a abandonar esta parceria (NELSON, 2019, p. 3435). Enquanto administrações anteriores utilizaram de medidas antidumping para proteger

²⁸ “*Zeroing*” é um método de cálculo de margens contábeis comerciais que facilita a justificativa de dumping, levando à resultados inflados de tarifas antidumping (HOPEWELL, 2020, p. 11).

setores de interesse, Trump utilizou a Seção 232 do *Trade Expansion Act*, de 1962, para impor tarifas sobre aço e alumínio, sob justificativa de ameaça à segurança nacional, cogitando fazer o mesmo com veículos. Esta Seção havia sido utilizada pela última vez em 1986, uma década antes da criação da OMC, e abriu o precedente para que países usem a justificativa de segurança nacional para adoção de políticas protecionistas (BREWSTER, 2019, p. 1428).

Outro mecanismo utilizado por Trump para impor tarifas comerciais foi a Seção 301 do *Trade Act*, de 1974, que justifica a adoção unilateral de sanções contra países que os EUA considerem que estão prejudicando seus interesses econômicos. Essa justificativa foi utilizada para impor tarifas à França e União Europeia, assim como para iniciar uma guerra comercial com a China, na qual os EUA adotaram sanções em produtos chineses equivalentes a 250 bilhões de dólares, levando a china a retaliar e impor sanções próprias. O DSB tinha como função mediar este tipo de disputa comercial e evitar que ação unilateral fosse tomada, porém o governo Trump decidiu por abandonar a utilização deste mecanismo (NELSON, 2019, p. 3432).

Enquanto as administrações anteriores se limitaram apenas a barrar alguns nomes para o AB, Trump optou por inviabilizar a operação do DSB como um todo. Para que o AB possa funcionar, é necessário que ele tenha pelo menos três dos sete membros ativos, porém os EUA se recusam a nomear qualquer pessoa para o cargo, fazendo com que desde dezembro de 2019 o AB esteja inoperante. Sem os julgamentos do AB, todo o sistema de resolução de disputas do DSB fica comprometido e isso acaba com a habilidade da OMC de arbitrar o sistema de comércio internacional (HOPEWELL, 2020, p. 8). Esta decisão não parece estar limitada a uma tentativa de reconstruir o DSB a seu favor, visto que o governo Trump não apresentou nenhuma condição para remover este bloqueio, isto parece indicar que os EUA estavam dispostos a acabar com a habilidade regulatória da OMC (BREWSTER, 2019, p. 1425).

Ou seja, mesmo que seja verdade que a relação dos EUA com a OMC já era conflituosa desde antes de Trump, a evolução desse conflito no seu governo foi significativa. A posição norte-americana passou de líder do sistema internacional, que busca continuar mantendo sua posição privilegiada, para uma posição de conflito direto com este sistema, considerando que mantê-lo não é mais benéfico aos EUA (NYE JR, 2019, p. 72). Este conflito chegou ao ponto extremo dos EUA ameaçando sair da OMC (HOPEWELL, 2021, p. 67).

Frente a todos estes ataques à OMC e desrespeitos à regulamentação internacional, a organização se viu incapaz de retaliar ou sequer responder aos EUA. O TPRM, citado anteriormente, tem a função explícita de avaliar as políticas e práticas dos membros quanto a sua participação e alinhamento com o sistema de comércio multilateral, apontando avanços e

retrocessos no processo de liberalização. Porém, o TPRM de 2018 dos EUA não abordou a mudança política na forma com que eles conduzem sua política comercial, nem criticou as ações deles em atacar o comércio internacional utilizando mecanismos de retaliação unilateral estranhos ao DSB (NELSON, 2019, p. 3436). Dessa forma, a OMC parece ter aceitado a ameaça direta à sua existência e ao sistema de comércio internacional como um todo de forma pacífica, sem levantar oposição à atuação norte-americana.

Havia a expectativa de que, com o governo Trump terminando e com a vitória de Joe Biden, os EUA retornariam para o seu padrão de comércio pré-2016, porém essa expectativa parece frustrada. Biden manteve o bloqueio das indicações ao AB e defendeu o uso da justificativa de segurança nacional para impor tarifas protecionistas (BASCHUK, 2021). Por outro lado, se a política comercial parece não ter se alterado, pelo menos a posição dos EUA de líder de uma ordem econômica liberal parece ter retornado. Representantes do governo Biden em discursos sobre a OMC colocaram que esta administração está disposta a solucionar o embate com a organização propondo mudanças no funcionamento do DSB e modificações na atuação do AB, retornando à tradição de moldar o funcionamento das instituições internacionais para refletir os interesses norte-americanos (WRAGG, 2021).

4.4. APLICAÇÃO DAS TEORIAS AO CONTEXTO HISTÓRICO

Tanto Kindleberger quanto Keohane e Nye reconhecem os problemas dos anos 1930 de grande protecionismo, guerras tarifárias e ausência de cooperação internacional, assim como concordam que os EUA não tomaram a liderança necessária para resolver esta instabilidade. Kindleberger descreve o comportamento deles como o de uma potência desinteressada em tomar a liderança no cenário internacional, não só permitindo a adoção de políticas protecionistas, como eles mesmos estimularam esse movimento com a implementação da *Fordney–McCumber Tariff*, de 1922 e com o *Smoot-Hawley Tariff Act*, de 1930 (KINDLEBERGER, 1973, p. 77, 78). Ele via essas tarifas como políticas de *empobrecer-o-vizinho*, que geravam ganhos de curto prazo em detrimento do sistema internacional, estimulando guerras tarifárias e, em última instância, prejudicando todos os envolvidos (KINDLEBERGER, 1973, p. 306). Dessa forma, os EUA não estavam interessados na repercussão de suas políticas no sistema internacional, estavam apenas focados em conseguir ganhos domésticos de curto prazo.

Já Keohane e Nye entendem este contexto como o cenário em que há alta integração econômica, mas há uma ausência de regimes internacionais para estimular a cooperação e

impedir que os países adotem políticas que transferem os custos para outros em detrimento dos seus interesses em comum, também, em última instância, prejudicando a todos (KEOHANE, 1984, p. 243). Ou seja, há convergência entre as teorias estudadas nesta monografia de que, em um contexto sem liderança no cenário internacional, como nos anos 1920 e 1930, a economia será prejudicada e os bens públicos necessários para a sua estabilidade não serão providos (NYE JR, 2019, p. 79).

Além disso, como Kindleberger, Keohane e Nye também observam o papel fundamental que os EUA passam a ter na construção dos regimes internacionais a partir de Bretton Woods. Os autores entendem que houve uma complementaridade entre os interesses norte-americanos, como potência hegemônica, e o desenvolvimento da cooperação internacional. Ou seja, consideram que no período pós-guerra “O poder norte-americano ajudou a criar cooperação, parcialmente através da construção de regimes internacionais que pudessem organizar relações interestatais segundo as linhas preferidas pelos EUA”²⁹ (KEOHANE, 1984, p. 135, tradução nossa). Isso é o que eles entendem como “cooperação hegemônica”: o movimento de países poderosos para construir estruturas internacionais que, por um lado, estimulam a cooperação, mas por outro, ajudam a avançar com os interesses e ideologia do país que as promovem (KEOHANE, 1984, p. 136).

As divergências entre estas teorias começam a se ressaltar na interpretação do contexto dos anos 1970, conforme o modelo GATT apresentava falhas em regular o comércio internacional, e o papel dos EUA como potência hegemônica parecia ter terminado. Kindleberger entendia que isso representava, necessariamente, o início de um período de instabilidade econômica, pois não haveria uma potência hegemônica para estabilizar o sistema (KINDLEBERGER, 1981, p. 248). Por outro lado, Keohane e Nye consideravam que a crescente interdependência internacional, assim como as instituições que foram criadas pelos EUA, poderiam ajudar a manter a cooperação internacional sem a necessidade da atuação de uma potência hegemônica, bastaria que os EUA compartilhassem a liderança do sistema com outros países (KEOHANE, 1984, p. 9).

Porém, as previsões de declínio da hegemonia norte-americana não se mostraram tão corretas quanto os autores imaginavam. Apesar de não terem mais uma supremacia econômica tão inequívoca quanto nos anos 1940, os EUA continuaram como potência hegemônica e continuaram a tomar um papel de liderança para prover os bens públicos essenciais e estimular a cooperação (COHEN, 2008, p. 76). Foi apenas sob a chancela e coordenação norte-americana

²⁹ “American power helped to create cooperation, partly through constructing international regimes that could organize interstate relations along lines preferred by the United States.” (KEOHANE, 1984, p. 135).

que o GATT continuou avançando por novas rodadas e foi possível estabelecer a OMC, porém eles não tinham a mesma força para definir a estrutura deste sistema com a mesma autonomia de BW. O resultado disso foi uma instituição que, apesar de ainda ser influenciada pelo poder hegemônico norte-americano e, em muitas medidas, ajudar a ampliar este poder, de outro lado ela também impôs limitações, que obrigavam os EUA a seguir regras técnicas que eles não tinham a autoridade de controlar (HOPEWELL, 2020, p. 8).

Observando o processo de criação da OMC, a visão de Keohane e Nye parece ser reforçada. De fato, houve liderança, mas esta não se deu de forma unilateral e a instituição criada se mostrou capaz de agir com alguma imparcialidade, não estando sempre submissa aos interesses norte-americanos. Países menores conseguiam formar coalisões, estimuladas pelos mecanismos da instituição e, com isso, conseguiram lutar pelos seus interesses. Apesar das instituições internacionais terem sido construídas para exercer o poder norte-americano, a forma com que elas atuam acaba por contrariar este objetivo (STOREY, 2007, p. 1-2).

Mas este momento de empoderamento do sistema multilateral, com a atuação de diferentes agentes, conseguindo manter a estabilidade da economia internacional, não durou muito. Este sistema parece só ter conseguido se manter porque os EUA, mesmo tendo alguns prejuízos, continuavam a apoiá-lo e defendê-lo. O governo Trump parece evidenciar que, caso os EUA deixem de apoiar o sistema de comércio internacional, ele é incapaz de se sustentar sozinho, aceitando os ataques norte-americanos passivamente e se submetendo ao caminho que a potência hegemônica definir. Hopewell (2020, p. 8, tradução nossa) expõe que: “O Estado mais poderoso retirou seu apoio ao sistema de comércio multilateral e se recusou a ser vinculado por suas regras e, como resultado, o sistema entrou em crise”³⁰. Não há outros países com a capacidade de prover liderança ou estabilidade. Sem os EUA, parece que a tendência do comércio internacional está na reversão para um sistema regionalista, não mais global (FELBERMAYR, 2019, p. 37-38).

Dessa forma, a Teoria da Estabilidade Hegemônica de Kindleberger aparenta ser mais adequada para descrever o padrão de funcionamento do sistema econômico internacional. Parece que, sem a liderança da potência hegemônica, não é possível criar ou manter instituições internacionais que atuem em escala global, pois a potência consegue usar seu poder para impedir o funcionamento adequado destas instituições. Já os demais países não são capazes de fornecer a liderança no lugar da potência hegemônica, pois entrariam em conflito direto com ela, algo que eles parecem preferir evitar.

³⁰ “The most powerful state has withdrawn its support for the multilateral trading system and refused to be bound by its rules, and as a result, the system has been thrown into crisis” (HOPEWELL, 2020, p. 8)

4.5. RESUMO

Na convenção de BW, os EUA utilizaram do seu poder como potência hegemônica para construir um novo sistema de instituições internacionais visando à estabilidade do sistema econômico. As instituições foram pensadas de forma a se adequar aos interesses norte-americanos, mas, apesar disso, elas se mostraram eficientes em prover o crescimento econômico em nível global.

Esse novo sistema internacional, além de uma instituição para estabilizar as taxas de câmbio e outra para financiar projetos de reconstrução econômica, previa também a criação de uma instituição para a regulação do comércio internacional (a ITO). Mas os EUA sentiram que a forma que esta instituição estava tomando não atendia aos seus interesses, então a abandonou e utilizou o GATT como a instituição *de facto* de regulação do comércio internacional.

O GATT estava mais alinhado aos interesses norte-americanos, pois ele ajudava a promover a liberalização da economia internacional via redução de tarifas, sem criar obrigações demasiadas aos países mais poderosos. Os EUA conseguiam usar suas vantagens de negociação para manter as proteções aos seus setores de interesse enquanto abriam os mercados de países mais fracos.

Porém, ao longo dos anos 1970 e 1980, no período de enfraquecimento da hegemonia norte-americana, o sistema internacional começou a mudar. As tarifas de importação deixaram de ser a principal medida protecionista e barreiras não tarifárias começaram a se proliferar. Além disso, desenvolveu-se o interesse dos EUA de regular novos setores dentro da esfera do comércio internacional, como os serviços e a propriedade intelectual. Neste novo contexto, começaram negociações para uma instituição internacional de regulação do comércio propriamente dita, que tivesse força e autoridade o suficiente para lidar com o aumento da complexidade do comércio internacional.

Os EUA não estavam convencidos de que a criação desta instituição seria algo positivo para eles e apresentaram resistência significativa à ideia. Porém, conseguiram moldar o suficiente a forma de funcionamento desta organização para concordar com a sua implementação. Dessa forma, a OMC foi estabelecida.

Em um primeiro momento, a OMC aparentava ser uma instituição internacional com força para contrariar o interesse dos países desenvolvidos e seguir regras gerais para a regulação do comércio internacional. Mas essa atuação contrária aos interesses dos EUA gerou conflitos com a potência, que passou a atuar para enfraquecer a instituição e torná-la cada vez mais

alinhada aos seus interesses. O principal momento de conflito entre a OMC e os EUA se deu durante o governo de Donald Trump, no qual ele ignorou sumariamente as regulações da instituição e travou seu mecanismo de resolução de disputas, o DSB.

A incapacidade da OMC em reagir aos ataques de Trump, somado à ausência de outras potências que atuem em defesa dela indica que a força necessária para a sua operação vem diretamente da liderança dos EUA. Enquanto os EUA apoiam a OMC, ela se mostra eficaz para regular o comércio internacional, mas, caso eles abram mão deste apoio, ela parece estar fadada ao fracasso. Esta situação está mais alinhada com a TEH de Kindleberger, que destaca o papel central da liderança de uma potência hegemônica para manter as instituições que estabilizam a economia internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de curso se baseou na apresentação de duas abordagens teóricas acerca do funcionamento da dinâmica do sistema internacional. Por um lado, a TEH de Kindleberger coloca que há um interesse comum aos Estados de estabilização da economia mundial, porém as falhas de mercado dessa economia, como o problema da existência de *free riders*, fazem com que este bem público da estabilidade seja constantemente pouco ofertado. A única forma de coordenar as ações dos agentes e garantir essa estabilidade é contar que o Estado que mais se beneficia de um sistema internacional em funcionamento, a potência hegemônica, tomando um papel de liderança internacional, atue para diminuir as falhas de mercado. Quando a potência hegemônica não cumpre essa função, a economia mundial se torna extremamente frágil a sucessivas e recorrentes crises.

Por outro lado, foi analisada a teoria da IC, de Keohane e Nye, na qual o papel fundamental da atuação de uma potência internacional é questionado. São introduzidos diversos outros agentes na esfera internacional que alteram a dinâmica da relação entre os Estados, mudando suas preferências e decisões, e estimulando uma agenda política interestadual. Com a atuação destes novos agentes, crescente interdependência internacional e construção de organizações para regular e estimular a cooperação, seria possível que o sistema econômico internacional continuasse em equilíbrio, mesmo sem a atuação da potência hegemônica. Isso não significa que não haveria necessidade de liderança internacional, mas que a liderança poderia ser compartilhada entre diversos Estados.

A partir destas duas interpretações teóricas, foi apresentado o processo de regulação do comércio internacional liderado pelos EUA a partir da Segunda Guerra Mundial. Esta análise

histórica destacou o papel fundamental dessa potência hegemônica em guiar a convenção de Bretton Woods e, a partir dela, iniciar a construção de uma ordem econômica liberal de acordo com seus interesses. O GATT, resultante deste processo, se tornou *de facto* uma organização internacional para a regulação do comércio, mas garantindo flexibilidade o suficiente para que os EUA pudessem continuar com vantagem nas negociações e adotassem as políticas do seu interesse (PEET, 2009, p. 53).

Ambas as teorias estudadas percebem o papel fundamental da liderança norte-americana em estruturar este sistema de regulação do comércio internacional. Mas, segundo a TEH, a estabilidade e funcionamento do sistema GATT só continuaria enquanto os EUA estivessem interessados – e fossem capazes – em mantê-lo. A crescente instabilidade dos anos 1970 seria reflexo do abandono desta função de liderança por eles.

Keohane e Nye concordam com o papel fundamental dos EUA na construção deste sistema, mas consideram que os benefícios gerados por ele provocaram mudanças significativas no cenário internacional. Essas mudanças, como a maior interdependência entre os Estados e a pré-existência de organizações internacionais agindo como catalizadores da coordenação, possibilitavam que a ordem econômica internacional fosse restabelecida, mesmo sem a liderança hegemônica dos EUA.

O estabelecimento da OMC em 1994 parecia sugerir que a teoria da IC estava correta em prever o futuro do sistema internacional. Os EUA eram notoriamente avessos à criação de uma organização internacional com poder decisório, que pudesse contrariar suas decisões comerciais e impor punições a eles. Apesar do aval norte-americano ao final das negociações, a criação de uma organização internacional para organizar o comércio se baseando em regras objetivas parecia uma vitória do mundo multipolarizado.

Porém, ao longo dos anos de atuação, a isenção desta organização não parecia tão clara. A OMC, de fato, tomou decisões contrárias aos interesses dos EUA, mas, em geral, era perceptível um certo grau de alinhamento entre os dois, onde o DSB é um exemplo desta relação. Avaliações técnicas do painel da OMC e os julgamentos do AB frequentemente decidem contrariamente à posição dos EUA, mas a forma com que esse processo é estruturado ainda abre espaço significativo para que eles exerçam sua influência. O sistema de retaliação diminui o poder de barganha de países com economias mais fracas e aumenta o poder de economias mais fortes e a etapa de negociação estimula a resolução do conflito de forma política, antes da avaliação técnica (LINDEQUE; MCGUIRE, 2007, p. 742). Além disso, o TPRM apresenta uma tendência de enaltecer as políticas comerciais norte-americanas e de minimizar suas decisões controversas (NELSON, 2019, p. 3436).

A OMC não era o órgão técnico e isento que ela se propunha a ser, mas reduzia de forma significativa a capacidade dos EUA de impor seus interesses em relação ao sistema GATT (PEET, 2009, p. 182). Isto parecia indicar que o controle hegemônico sobre ela não era significativo, e que outras formas de liderança eram capazes de manter este sistema de regulação internacional, mesmo contrariando alguns interesses norte-americanos, conforme a IC sugeria.

Essa limitação do poder norte-americano não ficou sem resposta por muito tempo. Iniciando já no governo Bush, os EUA começaram a tomar uma posição mais combativa contra a OMC, desistindo da Rodada de Doha e questionando as decisões do AB. O governo Obama aumentou este conflito chegando ao ponto de recusar a recondução de juízes do AB que tomassem decisões contrárias aos interesses norte-americanos. Mas, apesar da postura combativa, eles continuavam apoiando a organização e se colocando como líderes do “Mundo Livre” (HOPEWELL, 2020, p. 8).

O governo Donald Trump elevou esse conflito para uma escala significativamente maior do que seus predecessores. Enquanto eles questionavam a validade de alguns pontos à OMC, Trump questionava a própria legitimidade da instituição. Ele adotou políticas de retaliação sem o consentimento dela, bloqueou a nomeação de todos os juízes do AB – efetivamente acabando com o funcionamento do DSB – e chegou ao ponto de ameaçar com a saída dos EUA desta organização. Sob sua liderança, os norte-americanos abandonaram completamente a proposta de liderança do sistema internacional (NYE JR, 2019, p. 72).

Neste contexto, a OMC se mostrou incapaz de reagir aos ataques dos EUA. O TPRM continuou amenizando as consequências das políticas comerciais americanas, o DSB não conseguiu impor punições a eles nem voltar a operar sem o seu aval, e não houve nenhuma liderança internacional capaz de garantir o funcionamento deste sistema. As propostas de reestruturação do comércio internacional já começavam a sugerir outros sistemas por fora da OMC, deixando claro que sem a liderança dos EUA garantindo a sua existência essa instituição se torna inoperante (FELBERMAYR, 2019, p. 38).

Ainda não está nítida a posição do governo Biden quanto à OMC. Ele defendeu o bloqueio da indicação de membros do AB e a utilização da justificativa de segurança nacional para impor tarifas, sinalizando que este governo não pretende retornar à situação anterior. Mas também há sinalizações de liderança, com propostas de reestruturação dos sistemas da OMC de uma forma mais alinhada com os interesses dos EUA (WRAGG, 2021).

A partir deste contexto atual, a visão de IC parece perder credibilidade; a liderança da potência hegemônica ainda parece ser fundamental para a manutenção das instituições

internacionais. Quando uma organização contraria sistematicamente o interesse da potência hegemônica, começa a se perceber uma resposta da potência, utilizando sua influência para tentar pressionar a instituição a se submeter. Caso chegue ao ponto de a potência hegemônica perder o interesse em manter a organização, parece que ela não tem força para fazer isso sozinha e a liderança de outros Estados não consegue ser suficiente para substituir a liderança hegemônica.

Dessa forma, a história da construção e manutenção do sistema internacional de regulação do comércio, em especial o conflito entre EUA e OMC nos anos 2010 parece corroborar a TEH conforme foi proposta por Kindleberger. A liderança da potência hegemônica parece ser insubstituível para manter o funcionamento do sistema internacional que ela criou e, caso a potência perca o interesse, a economia internacional parece aumentar significativamente o seu grau de insegurança e instabilidade.

REFERÊNCIAS

BASCHUK, B. Biden picks up where Trump left off in hard-line stances at WTO. **Bloomberg**, 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-22/biden-picks-up-where-trump-left-off-in-hard-line-stances-at-wto>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BOSSCHE, P. V.; ZDOUC, W. **The law and policy of the world trade organization**: text, cases and materials. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

BREWSTER, R. Analyzing the Trump administration's international trade strategy. **Fordham International Law Journal**, v. 42, n. 5, p. 1419-1430, 2019.

BURGES, S. W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International relations**, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.

COHEN, B. J. **International political economy**: an intellectual history. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

COHEN, B. J. The multiple traditions of American IPE. *In*: BLYTH, M. **Routledge Handbook of International Political Economy (IPE)**: IPE as a global conversation. New York: Routledge, 2009. p. 23-35.

FELBERMAYR, G. et al. **The World Trade Organization at 25**: assessing the economic value of the rules based global trading system. Bertelsmann Stiftung, 2019.

GILPIN, R. Three models of the future. **International Organization**, v. 29, n. 1, p. 37-60, 1975.

HIGGOTT R. A.; COOPER A. F. Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group, and Uruguay round of trade negotiations. **International Organization**, v. 44, n. 4, p. 589-632, 1990.

HOBBSAWM, E. J. **Age of extremes**: the short twentieth century, 1914-1991. London: Abacus, 1995.

HOPEWELL, K. Trump & Trade: the crisis in the multilateral trading system. **New Political Economy**, v. 26, n. 83, p. 1-12, 2020.

HOPEWELL, K. Strategic narratives in global trade politics: American hegemony, free trade, and the hidden hand of the State. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 14, n. 1, p. 1-48, 2021.

KEOHANE, R. O. The Demand for international regimes. **International Organizations**, v. 36, n. 2, p. 325-355, 1982.

KEOHANE, R. O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Chester: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O. Hegemony and After: What Can Be Said About the Future of American Global Leadership? **Foreign Affairs**, v. 91, n. 4, p. 1-5, 2012.

KEOHANE, R. O.; NYE JR, J. S. **Power and interdependence**. 2. ed. Harvard University Press, 1989.

KEOHANE, R. O.; NYE JR, J. S. Transnational relations and world politics: an introduction. **International Organization**, v. 25, n. 3, p. 329-349, 1971.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. New York: Harcourt Brace, 1936.

KINDLEBERGER, C. P. Dominance and leadership in the international economy: exploitation, public goods, and free rides. **International studies quarterly**, v. 25, n. 2, p. 242-254, 1981

KINDLEBERGER, C. P. The life of an economist. **PSL Quarterly Review**, v. 33, n. 134, p. 231-245, 1991.

KINDLEBERGER, C. P. **World economic primacy: 1500 to 1990**. New York: Oxford University Press, Inc., 1996.

KINDLEBERGER, C. P. **The world in depression 1929-1939**. Berkeley: Los Angeles: University of California Press, 1973.

KINDLEBERGER, C. P.; ALIBER, R. Z. **Manias, panics and crashes: a history of financial crises**. 5. ed. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2005.

KOROTAYEV, A. V.; TSIREL, S. V. A spectral analysis of world GDP dynamics: Kondratieff waves, Kuznets swings, Juglar and Kitchin cycles in global economic development, and the 2008–2009 economic crisis. **Structure and Dynamics**, v. 4, n. 1, p. 1-55, 2010.

KIRSHNER, J. Realist political economy: traditional themes and contemporary challenges. *In*: BLYTH, M. **Routledge Handbook of International Political Economy (IPE): IPE as a global conversation**. New York: Routledge, 2009. p. 36-47.

LAKE, D. A. Leadership, hegemony, and the international economy: naked emperor or tattered monarch with potential? **International Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 459–489, 1993.

LINDEQUE, J.; MCGUIRE, S. The United States and trade disputes in the World Trade Organization: hegemony constrained or confirmed? **Management International Review**, v. 47, n. 5, p. 725-744, 2007.

MATTHIJS, M. Hegemonic leadership is what states make of it: reading Kindleberger in Washington and Berlin. **Review of International Political Economy**, 2020.

MIKESELL, R. F. **The Bretton Woods debates: a memoir**. Princeton: Princeton University/International Finance Section/Department of Economics, 1994.

MILWARD, A. S. **War, economy and society**. Berkeley: Los Angeles: University of California Press, 1979.

NELSON, D. R. Facing up to Trump administration mercantilism: The 2018 WTO trade policy review of the United States. **The World Economy**, v. 42, n. 12, p. 3430-3437, 2019.

NYE JR, J. S. The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. **International Affairs**, v. 95, n. 1, p. 63-80, 2019.

PEET, R. **Unholy trinity**: the IMF, World Bank and WTO. 2. ed. London: Zed Books, 2009.

PUTRA, B. Indonesia's Leadership Role in ASEAN: history and future prospects. **International E-Journal of Advances in Social Sciences**, v. 1, n. 2, p. 188-197, 2015.

SNIDAL, D. The limits of hegemonic stability theory. **International Organization**, v. 39, n. 4, p. 579-614, 1985.

STOREY, A. **The multilateral mode of regulation, and its discontents**: challenges to the World Bank, IMF and WTO. Dublin: University College, 2007.

WEBB, M. C.; KRASNER, S. D. Hegemonic stability theory: an empirical assessment. **Review of International Studies**, v. 15, n. 2, p. 183-198, 1989.

WILKINSON, M. D. Lobbying for fair trade: northern NGDOS, the European Community and the GATT Uruguay round. **Third World Quarterly**, v. 17, n. 2, p. 251-268, 1996.

WRAGG, E. Slim chances for the WTO appellate body despite US return to multilateralism. **Global Trade Review**, 2021. Disponível em: <https://www.gtreview.com/news/americas/slim-chances-for-the-wto-appellate-body-despite-the-us-return-to-multilateralism/>. Acesso em: 15 jul. 2021.