A CRIAÇÃO DO BANCO ASIÁTICO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E OS DESAFIOS À GOVERNANÇA FINANCEIRA GLOBAL

The Creation of Asian Infrastructure Investment Bank and the Challenges to the Global Financial Governance

Pedro Vinícius Pereira Brites¹

Bruna Coelho Jaeger²

Introdução

Este artigo tem como tema a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês). Assim, tem como objetivo principal avaliar quais os impactos que o estabelecimento do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura exerce sobre a atual governança financeira global.

O AIIB foi constituído com o objetivo de multilateralizar e dinamizar os investimentos globais, representando uma alternativa ao Banco Mundial, ao FMI e ao *Asian Development Bank* (ADB). Nesse sentido, busca ampliar a autonomia decisória dos países da região no direcionamento dos investimentos, propiciando crescimento e desenvolvimento. Segundo Joseph Stiglitz (2015), a criação do AIIB é o evento mais importante dos últimos tempos para as regras da governança econômica internacional. Para o economista, o Banco Mundial, assim como as demais instituições lideradas pelos EUA, é marcado por um excesso de ideologização, que muitas vezes é responsável pela desindustrialização de países em desenvolvimento (STIGLITZ, 2015). Assim, o AIIB busca representar uma possibilidade de ampliação à participação dos países em desenvolvimento na gerência financeira internacional.

Para atingir seus objetivos, o artigo está estruturado em três seções: (I) analisar brevemente o atual panorama da estrutura financeira global, observando o papel das principais instituições que a compõem, bem como os principais desafios que enfrentam na atual conjuntura internacional; (II) avaliar a inserção da China na ordem capitalista mundial, identificando seus principais objetivos em políticas interna e externa; e (III) empreender uma reflexão acerca dos impactos do AIIB para a ordem global, averiguando se há uma

¹ Professor de Relações Internacionais na Uniritter. Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais UFRGS. (pvbrites@gmail.com).

² Mestranda em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Bacharela em Relações Internacionais UFRGS. Bolsista CAPES. (brunacjaeger@gmail.com).

relativização do poder do dólar e, portanto, se a criação do banco serve como indicador para um processo de transição hegemônica que estaria em curso.

Por fim, a hipótese é de que o AIIB representa um desafio à governança financeira global, visto que amplia a participação e o poder decisório dos países emergentes na estrutura financeira institucional. Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo” no que diz respeito à gestão financeira internacional. Em outros termos, refere-se ao estabelecimento e o exercício das regras que regem as finanças globais.

Soma-se à presente hipótese que, de certo modo, o AIIB questiona o papel do dólar e das instituições financeiras tradicionais na economia mundial. Contudo, na atual conjuntura internacional, a criação do AIIB não representa uma transformação na ordem monetária mundial, ou seja, não muda as regras do jogo financeiro internacional, pois se adequa aos padrões basilares das instituições tradicionais.

Breves Considerações sobre a Estrutura Financeira Global Pós-II Guerra Mundial e os Desafios Contemporâneos

A estruturação do Sistema Monetário Internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial se deu em um contexto de afirmação da hegemonia³ dos Estados Unidos e da busca por estabelecer um arranjo institucional que permitisse um gerenciamento das questões financeiras em âmbito global. Pode-se considerar esse novo contexto econômico internacional como parte da busca pela estabilidade hegemônica, segundo a qual caberia aos Estados Unidos - a principal potência industrializada da época - direcionar e dar legitimidade às novas instituições e ao funcionamento da economia mundial (GILPIN, 1981).

O processo de constituição de Bretton Woods tem como origem a superioridade estabelecida pelos EUA ao longo da Segunda Guerra Mundial. Segundo Walter (1991), os EUA foram a única grande economia a ter se beneficiado da guerra. O PIB do país duplicou, seus produtos ganharam novos mercados, sua marinha mercante não possuía rivais e suas reservas em ouro cresceram até atingirem dois terços do total das reservas mundiais (WALTER, 1991). Tendo em vista o tamanho das reservas em ouro dos EUA, havia uma tendência em defender a restauração do padrão ouro.

As principais características do sistema de Bretton Woods, basicamente, consistiam na obrigação dos países a adotarem uma política monetária que mantivesse a taxa de câmbio, vinculando sua moeda ao ouro. Além disso, o papel do FMI era essencial para solucionar os desequilíbrios na balança de pagamentos e coordenar o nível de liquidez em âmbito global. Em termos de processo decisório, cabia aos EUA e seus principais aliados o papel de gerenciar os arranjos monetários através do FMI, do Banco Mundial e do GATT.

A partir dos anos 1970, o sistema monetário internacional alicerçado no padrão dólar-ouro entrou em um período de turbulência. O fim do padrão dólar-ouro e os choques do petróleo (1973 e 1979) representam o marco fundador de um processo de transformações sistêmicas profundas que alteraram a correlação de forças no plano internacional. Um dos efeitos mais sensíveis é a redução da poupança externa,

³ Apesar do profundo debate que há no campo das Relações Internacionais acerca do termo “hegemonia”, aqui foi utilizado no sentido de poder e controle de um Estado proeminente, exercidos sobre outros Estados.

já que os capitais abundantes acabam por retornar aos EUA. Esse processo incide diretamente sobre as economias médias, que financiavam seu crescimento com esses capitais. Pode-se dizer que os anos 1970, assim, marcam a transição para uma era pós-Bretton Woods. Nesse contexto, cabe ressaltar que apesar de os EUA manterem uma posição de proeminência no cenário internacional que lhe concede a capacidade de gerir seus próprios déficits financeiros, existe uma rediscussão acerca do modo como funciona e é vertebrada a gestão financeira internacional.

O déficit crescente dos EUA, que vinham se intensificando dentro de um contexto de crise mais amplo, relacionado à deterioração da situação da Guerra do Vietnã, impulsionaram o abandono do padrão dólar-ouro e geraram uma espiral de crise econômica e instabilidade (BLOCK, 1977; MILAN, 2012). Segundo Milan (2012):

Neste período, dados o tamanho e a importância da economia norte-americana, o dólar se consolidou como a moeda-chave do novo padrão monetário não-oficial que se seguiu ao declínio dos arranjos de Bretton Woods, constituindo-se em uma reserva global de valor e fonte da liquidez internacional dos mercados financeiros (Morgan, 2009). A adoção do padrão dólar-flexível deu aos Estados Unidos o poder de determinar os termos do desempenho econômico da economia global, por meio de variações nos fluxos de capitais (MILAN, 2012, p. 133).

Assim, a desestruturação do sistema Bretton Woods marcou o fim de um ciclo virtuoso de crescimento econômico mundial. A esse processo se seguiu a desvalorização da moeda americana, o que afetou diretamente as economias de Alemanha e Japão. Cabe destacar que esse processo de reordenamento da economia mundial foi acompanhado pela eclosão da crise do petróleo de 1973, pela aproximação entre China e Estados Unidos a partir de 1971 e pelo acirramento das disputas geopolíticas no terceiro mundo (TAVARES & FIORI, 1997; BLOCK, 1977; WALTER, 1991). Dessa forma, a busca dos Estados Unidos para ampliar sua liberdade de ação na manipulação do ambiente monetário internacional resultou no rompimento com a ordem institucional estabelecida em Bretton Woods.

Nesse sentido, tendo em vista que a essência da atuação do hegêmona está na garantia do funcionamento das instituições por si criadas, a ruptura do Sistema Monetário Internacional ensejou um desequilíbrio na perspectiva de estabilidade da governança do Sistema Internacional. Segundo Block (1977), pouco a pouco, os EUA foram rompendo com as regras estabelecidas no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Em um primeiro momento, apesar de ter gerado consequências graves para a economia mundial, essa ruptura não desestabilizou o sistema por completo, à medida em que lógica da Guerra Fria favorecia a manutenção de coesão dentro do bloco capitalista. Todavia, ao final da Guerra Fria as consequências desse processo iriam se agravar, principalmente, a partir do advento da crise financeira eclodida em 2007.

Em termos gerais, pode-se dizer que a desestruturação de Bretton Woods tem três implicações mais diretas para a estabilidade econômica mundial. A primeira diz respeito à posição dos EUA dentro do sistema interestatal capitalista. O rompimento unilateral promovido ainda no governo Nixon (1969-1974) reafirmou a posição do país enquanto principal potência mundial e o recolocou no epicentro do controle da economia mundial. Ao passo que o dólar teve o seu papel amplificado dentro do funcionamento do sistema financeiro internacional, consolidou-se a primazia dos EUA no controle dos fluxos financeiros internacionais, bem

como solidificou-se a posição do país no centro da geoeconomia mundial. Essas mudanças ocorreram em um contexto no qual os EUA haviam perdido peso relativo no comércio global, especialmente nos principais centros capitalistas (VIZENTINI, 2004).

A segunda implicação deriva da perda de legitimidade da hegemonia estadunidense que incide diretamente sobre a capacidade do país de estruturar sua liderança em âmbito global. Nesse sentido, embora no período imediatamente ao final da Guerra Fria tenha havido um reagrupamento em torno da liderança americana, em termos mais amplos, desde a década de 1970 aumenta os questionamentos acerca da sua credibilidade na governança global.

Por fim, a terceira implicação diz respeito à ampliação da volatilidade dos fluxos de capital, especialmente a partir dos anos 1990, o que ampliou a instabilidade econômica principalmente nos países em desenvolvimento. É nesse contexto, por exemplo, que as crises financeiras dos anos 1990 em certa medida são sintomas de um processo maior de erosão do sistema monetário internacional, da liderança dos EUA e do próprio papel do dólar. A crise iniciada em 2007 marca, portanto, uma crise na ideologia neoliberal (VIZENTINI, 2015). Não é por acaso que experiências como o AIIB, o Banco dos BRICS e a ampliação da assertividade chinesa refletem uma reação a um momento de crise institucional do Sistema Monetário Internacional.

Embora não haja um consenso acerca dos efeitos da crise, pode-se observar que sua eclosão gerou uma discussão em torno da arquitetura financeira global. Dentre os sintomas desse processo encontra-se uma busca por maior cooperação no âmbito internacional. Nesse contexto, os países emergentes passaram a questionar o funcionamento das instituições financeiras tradicionais, como o FMI e o Banco Mundial. Espaços como o G7 acabaram sendo parcialmente obliterados, enquanto fóruns como o G20⁴ acabaram ganhando importância. Em 2009, após encontro em Londres, os líderes do G20 lançaram um comunicado defendendo o fortalecimento das instituições multilaterais tradicionais e a adição de crédito de cerca de 1 trilhão de dólares para alavancar o comércio internacional e o crescimento internacional, além de prestar ajuda a economias em desequilíbrio (FMI, 2009).

Ainda em 2009, outro evento significativo foi a declaração do Banco Central Chinês clamando pela substituição do dólar como moeda dominante em âmbito mundial. Segundo Zhou (2009), o objetivo seria criar uma moeda-reserva internacional desvinculada de apenas uma nação e capaz de se manter estável no longo prazo. Ainda segundo Zhou (2009), a crise financeira trouxe a necessidade de se rediscutir qual o perfil ideal da moeda-reserva para que se possa assegurar a estabilidade financeira global. A declaração reafirma a necessidade de reforma do Sistema Monetário Internacional e questiona a eficácia das instituições tradicionais.

É nesse contexto, portanto, que se ampliam os questionamentos acerca do dólar. A China, por exemplo, passa a ampliar as ações para internacionalizar o renminbi (RMB); questão que será discutida nas seções subsequentes. Porém, por outro lado, cabe destacar que, em um primeiro momento, a crise de 2007/8 gerou efeitos mais drásticos sobre as economias centrais. Especialmente sobre o euro, já que a Europa sofreu

⁴ O G-20, criado no final dos anos 1990, teve sua importância redimensionada a partir da reunião de cúpula de 2008, em Washington. A partir de então, o fórum passou a se consolidar como um dos principais espaços para os debates acerca da condução financeira global.

com severas crises que afetaram países como Islândia, Grécia, Portugal, Irlanda, Espanha, dentre outros. Assim, tendo em vista que o euro, considerado por muitos autores como um desafiante do dólar, perde força após a crise, deve-se considerar que paradoxalmente a crise poderia ser entendida como um evento catalisador da posição do dólar. Outro sintoma é a procura dos investidores pelo dólar, que aumenta à medida em que a crise se aprofunda e atinge os países emergentes. Portanto, é notável que o corrente debate acerca do papel do dólar no Sistema Monetário Internacional ainda é inconcluso, especialmente porque os desdobramentos da crise ainda estão em curso.

Apesar disso, a crise alavancou a busca por alternativas às instituições financeiras multilaterais tradicionais. Em 2014, os BRICS criaram o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), com o objetivo de ampliar as fontes de financiamento em infraestrutura nesses países. Ao banco, com capital inicial de US\$ 50 bilhões, soma-se à criação de um Arranjo Contingente de Reservas (CRA), com montante inicial de US\$ 100 bilhões. À China coube o aporte de US\$ 41 bilhões, enquanto Rússia, Brasil e Índia comprometem-se com US\$ 18 bilhões cada; e a África do Sul com US\$ 5 bilhões (COOPER & FAROOQ, 2015).

À primeira vista, duas questões chamam atenção quando se observa a criação do NDB e do CRA. Primeiro, embora o estabelecimento do CRA demonstre essa busca por alternativas, observa-se que um dos requisitos para o a utilização dos fundos é a manutenção de programa de apoio financeiro, em caso de crise, junto ao FMI. Ou seja, apesar do caráter crítico às instituições de Bretton Woods, não há um rompimento. Segundo, é a proeminência do papel chinês na solidez financeira dos acordos. A maior relevância da contribuição chinesa para o CRA revela a disparidade de peso geoeconômico entre a China e os demais membros do grupo. Portanto, ainda que o nosso objetivo não seja discutir a importância e o grau de coesão do grupo BRICS, faz-se necessário destacar que, em grande medida, a força desses projetos alternativos à arquitetura financeira global reside na atuação chinesa. Assim, na próxima seção procura-se avaliar a evolução da inserção internacional chinesa e sua perspectiva das relações internacionais contemporâneas.

A Evolução da Inserção Internacional e a Perspectiva Chinesa das Relações Internacionais Contemporâneas

O projeto de inserção internacional chinesa tem sido alvo de inúmeros debates e corresponde a um processo ainda inconcluso de afirmação no cenário regional e de busca por maior participação nos processos decisórios globais. Pode-se dizer que o substrato que alicerça essa busca pela ampliação do protagonismo no plano internacional decorre do objetivo de manter o crescimento econômico e ampliar a estabilidade política e securitária do país.

Não há como avaliar a inserção internacional da China sem que se considere os traumas históricos sofridos pelo país ao longo do período convencionalmente chamado de “século da humilhação”. Esse período que tem como marco inicial a eclosão da Guerra do Ópio, em 1839, e estende-se até o advento da Revolução Comunista, em 1949, ficou caracterizado pelo aprofundamento da desordem interna, do baixo nível de desenvolvimento econômico e pelas dificuldades em proteger o país de ataques de nações

estrangeiras. Cabe destacar que esse cenário se deu em um contexto de grave enfraquecimento do poder central chinês (KISSINGER, 2011; SILVA, 2015).

Após a ascensão do Partido Comunista Chinês (PCCh) ao poder em 1949, o país entrou em uma nova fase de sua inserção internacional, e assim procurou reverter o quadro de atraso econômico que prevalecia. Imediatamente, a China procurou se industrializar e ampliar suas capacidades produtivas com vistas a estabelecer um nível de desenvolvimento econômico capaz de dar sustentabilidade ao novo regime político. Entretanto, em virtude da Guerra da Coreia (1950-1953), das crises no Estreito de Taiwan (1955 e 1958) e do fracasso do Grande Salto Adiante⁵ (1958), o projeto de rápida industrialização não obteve êxito suficiente para reverter o quadro de subdesenvolvimento e muito menos para consolidar a modernização do país (ROBERTS, 2012; DAMAS, 2014).

Na década de 1970, iniciaram as tratativas entre Pequim e Washington, segundo as quais China e Estados Unidos buscavam ganhos mútuos em um contexto de acirramento da Guerra Fria. Para os Estados Unidos, a aproximação com a China fazia parte de um processo mais amplo de reestruturação da sua estratégia de inserção internacional, que havia começado ainda em 1969, quando do lançamento da Doutrina Guam⁶.

No Leste Asiático, esse novo contexto impulsionou a expansão da rede de subcontratação japonesa, que acabou contribuindo decisivamente para a modernização da economia chinesa. Especialmente, pela transferência de tecnologia que caracterizou esse processo e que indicava a formação de uma rede informal de divisão de trabalho na região. As principais características dessa rede de subcontratação são os aspectos geopolíticos ligados à regionalização do processo (centrado, especialmente, no sudeste e leste asiático) e o nível de estratificação das camadas de subcontratação, que funcionam de modo muito mais coordenado do que ocorre com as redes de subcontratação de empresas ocidentais por exemplo (ARRIGHI, 1997). Em outros termos, pode-se dizer que a reorientação estratégica estabelecida pelos Estados Unidos promoveu o avanço do regionalismo no Leste Asiático.

Nesse sentido, as mudanças no contexto regional acabaram por afetar a inserção internacional chinesa, que a partir dessa nova conjuntura passa a se aproximar do Japão com vistas a fortalecer seu projeto de modernização que ganharia força a partir da era pós-Mao Tsé-Tung. Em 1976, Deng Xiaoping chegou ao poder na China e iniciou o projeto de modernização econômica defendido pela ala reformista (ROBERTS, 2012).

Em termos práticos, o país passou a impulsionar uma reestruturação gradual da sua economia, possibilitando aquisições de propriedades, bem como o surgimento de um setor empresarial privado, a liberalização do comércio e a abertura ao exterior, através da importação de maquinário e tecnologia e a atração de investimentos externos (DAMAS, 2014; SILVA, 2015). Cabe destacar que esse processo de

⁵ O Grande Salto Adiante tinha como objetivo principal mobilizar grandes contingentes de mão de obra do setor agrícola para o setor industrial, no intuito de criar comunas industriais rurais. Essas comunas agiriam no sentido de ampliar em um prazo muito curto e de forma muito acentuada a produção nacional de ferro e aço — basicamente, a meta anunciada era alcançar a produção de aço do Reino Unido em um prazo de 15 anos. Entretanto, o plano fracassou profundamente apesar de ter contribuído para certo aumento da produção de ferro e aço. Estima-se que cerca o saldo tenha sido entre 16 e 27 milhões de mortos.

⁶ A doutrina Guam tinha como alicerce a transferência de responsabilidades securitárias para os aliados dos EUA, que deveriam, portanto, assumir um papel mais ativo na manutenção de sua defesa e no gerenciamento regional.

modernização foi conduzido e gerenciado pelo Estado que mantinha o controle do planejamento da economia. No campo industrial, o projeto de modernização buscava alicerçar-se no estabelecimento de *joint-ventures* em Zonas Econômicas Especiais⁷, nas quais haveria espaço para entrada de fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) (ZENG, 2011).

Apesar de ter propiciado um incremento significativo nas taxas de crescimento econômico do país, as reformas de Deng não permitiram um desenvolvimento balanceado no país. Em termos geográficos, houve um crescente fluxo migratório de populações do interior do país em direção às regiões litorâneas, onde se localizavam as ZEEs (DAMAS, 2014). Esse processo acabou fortalecendo uma discrepância em termos de níveis de desenvolvimento entre o litoral e o interior do país. Cabe destacar que até os dias atuais a busca por reduzir as assimetrias entre as distintas regiões do país orienta em grande medida as ações do governo comunista.

O final da Guerra Fria gerou uma pressão sobre o modelo de desenvolvimento chinês orientado pelo Estado. A perspectiva da manutenção de um “consenso de Pequim”, embasado por um crescimento orientado pelos investimentos, sofreu pressões bastante graves nessa nova conjuntura. Em grande medida, o acirramento de tensões regionais⁸ ampliou a necessidade do país de ampliar a sua assertividade no plano regional. Assim, o país passou a procurar ampliar sua participação nos fóruns regionais. Em termos securitários, alterou gradualmente sua posição na região, participando do Fórum Regional da ASEAN e comprometendo-se com as restrições ao uso da força nas disputas do Mar do Sul da China (SILVA, 2015). O país também aumentou sua cooperação com a ASEAN, a Coreia do Sul e o Japão, o que resultou no ASEAN+3 (1997), na primeira reunião de líderes de China, Coreia do Sul e Japão (1999) e na Iniciativa de Chiang Mai (foi assinada em 2000 e entrou em vigor em 2010). Cabe destacar ainda a criação da Organização para Cooperação de Xangai (OCX)⁹ em 2001. No plano global, governo de Jiang Zemin (1993-2003) deixou como legado uma ampliação da participação da China nas organizações e iniciativas multilaterais. O grande marco foi o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001.

Em 2002, a ascensão de Hu Jintao e Wen Jiabao à liderança na China representou uma inflexão na inserção internacional do país. O crescimento chinês em termos econômicos, políticos e militares gerou a necessidade de se adequar a perspectiva de inserção internacional do país, bem como seu papel internacional. Contudo, esse processo estabeleceu uma presença global da China, o que gerou uma percepção de “ameaça chinesa”. Assim, exigia-se que a RPC atuasse enquanto “sócio responsável” do sistema internacional (EUA, 2005; SILVA, 2015). Desse modo, o governo chinês passou a procurar reduzir a percepção de que o país tinha como objetivo central contestar a posição dos EUA. Assim, surgiu o conceito de “ascensão pacífica” depois transformado em “desenvolvimento pacífico”, que estabelece que o desenvolvimento da China teria como compensação a contribuição ativa para o desenvolvimento, a

⁷ Em 1978, foi anunciada a “Política de Portas Abertas”, que culminou, em 1980, na formação de Zonas Econômicas Especiais nas províncias de Guangdong e Fujian. As ZEEs eram *locus* com condições privilegiadas para a realização de comércio internacional e para a atração de investimentos externos.

⁸ Tais como a terceira crise do estreito de Taiwan entre 1995 e 1996 e a emergência da questão nuclear norte-coreana.

⁹ A Organização para Cooperação de Xangai teve inicialmente como membros China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão. Recentemente, Índia e Paquistão passaram a integrar a organização.

prosperidade e estabilidade da Ásia e do mundo (ZHENG, 2005). O “desenvolvimento científico” seria o ajuste do modelo de desenvolvimento chinês tornando-o mais abrangente e balanceado, contrapondo a perspectiva de crescimento a qualquer custo (CHAN, 2010; ZHOU, 2011).

A chegada de Xi Jinping (2013) ao poder na China representou uma inflexão na inserção externa do país. Em primeiro plano, pois as mudanças decorridas da crise financeira de 2008 e do lançamento do pivô estadunidense para Ásia – que prevê a ampliação da presença dos EUA na região – implicaram na adoção de um perfil mais ativo na região.

Segundo Yan Xuetong (2014), tendo em vista que o processo de ascensão gera uma percepção de ameaça, especialmente nos EUA, à China caberia buscar evitar um enfraquecimento de sua posição. Ainda segundo Yan (2014), o governo de Xi Jinping, diante desse quadro vem buscando ampliar uma rede de laços políticos e securitários que garantissem mais estabilidade em seu entorno estratégico. Assim, a nova perspectiva de inserção internacional da China seria baseada não mais na manutenção de um perfil baixo, mas sim no conceito *striving for achievement*¹⁰, que diz respeito a uma maior assertividade do país no plano internacional (YAN, 2014). Nesse contexto, os países do entorno chinês emergem como foco principal das ações externas chinesas em detrimento de parcerias extrarregionais.

No plano financeiro, um sintoma da busca por maior protagonismo tem sido a busca por internacionalização do Renminbi (RMB). A crítica ao dólar como moeda predominante, baseia-se na crença de que os moldes do Sistema Monetário atual não refletem a estrutura econômica contemporânea, e que, portanto, seria necessária uma reformulação. Cabe destacar que essa busca por tornar o RMB uma moeda capaz de lastrear as relações econômicas do país no exterior vem se ampliando. Em grande medida, pode-se entender esse processo como uma medida para ampliar a capacidade do país de se defender de crises financeiras e diminuir a dependência do dólar.

Nesse contexto, cabe destacar a relação existente entre as reservas chinesas e os déficits estadunidenses. A China hoje detém cerca US\$ 3,9 trilhões acumulados em divisas, possuindo assim as maiores reservas internacionais (WORLD BANK, 2015). Grande parte dessas reservas está em dólar e títulos da dívida americana. Nesse sentido, pode-se observar que desse modo há uma certa interdependência entre os dois países. Assim, não é de se esperar uma transição nas reservas chinesas para outras moedas no curto prazo sem que haja um impacto significativo sobre a economia chinesa. Em outros termos, o processo de internacionalização do RMB ainda enfrenta muitas dificuldades para se tornar efetivo.

Em que pesem os entraves para uma ação mais assertiva da China no plano internacional, pode-se dizer que a atual fase de inserção internacional do país reflete uma transição na percepção quanto ao seu papel no Sistema Internacional e acerca do melhor modelo que possibilite a manutenção do desenvolvimento em bases mais sólidas. Nesse processo, o fortalecimento de iniciativas multilaterais tem se ampliado. Projetos como o Fundo para Infraestrutura da Rota da Seda, o Banco dos BRICS e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), são sintomas dessa busca por maior protagonismo. Apesar disso, a China mantém sua política de evitar ações que promovam uma confrontação direta com os EUA.

¹⁰ Embora não exista uma tradução para o conceito, pode-se relacionar com uma busca, um empenho pela construção de empreendimentos regionais e/ou globais.

A Criação do AIIB e a Arquitetura Global

A criação do Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (AIIB, sigla em inglês) em outubro de 2014, liderado pela China, representou uma nova etapa no processo de afirmação chinesa no continente asiático. Essa iniciativa multilateral, apoiada inicialmente por mais de vinte países¹¹, tinha como objetivo inicial possibilitar um grande impulso financeiro aos projetos de infraestrutura na região, os quais ainda sofrem com uma significativa lacuna de investimentos.

Segundo um estudo do Banco de Desenvolvimento Asiático (ADB) de 2009, entre 2010 e 2020, a Ásia precisaria investir um montante de aproximadamente oito trilhões de dólares em projetos de infraestrutura nacionais para poder manter as taxas médias de crescimento econômico (ADB, 2009). Além disso, seriam necessários mais cerca de 290 bilhões de dólares em projetos de infraestrutura regionais (especialmente, em transporte e energia) (ADB, 2009)¹². Diante desse contexto, a criação do banco surge, primordialmente, como um mecanismo com vistas a alavancar a construção de infraestrutura na região.

O capital integralizado inicial do AIIB era de 50 bilhões de dólares e havia um capital autorizado de 100 bilhões de dólares (JUNIO, 2014). O impacto econômico da proposta incide diretamente sobre a capacidade competitiva dos países beneficiados, já que os investimentos previstos pelo ADB nos próximos anos giram em torno de 13 bilhões de dólares, portanto um nível de financiamento bem inferior aos demandados (PARAMESWARAN, 2014).

Nesse sentido, a proposta de criação do AIIB articula-se com a perspectiva chinesa de ampliar o nível de investimentos em infraestrutura – que já ocorrem em grande medida no plano nacional – no plano regional. Segundo o Banco Mundial (2014), a taxa de formação bruta de capital na China correspondeu a cerca de 47% do PIB do país entre 2010 e 2013. Assim, pode-se dizer que em grande medida o crescimento chinês nos últimos anos se deve à manutenção de um nível bastante alto em termos de investimento interno. Dentro dessa perspectiva, os investimentos em infraestrutura (energia, transportes e comunicações) têm sido responsáveis por compensar em grande medida as dificuldades para ampliar os níveis de consumo. Tendo em vista que existe um cenário de diminuição das taxas de crescimento econômico do país, a iniciativa por transbordar essa rede de infraestrutura para a região atende a busca por alavancar a capacidade de crescimento nas próximas décadas. Assim, pode-se dizer que a criação do AIIB é complementar à política econômica interna da China.

Além disso, a criação do AIIB vai ao encontro do projeto chinês de consolidar um entorno estratégico mais estável e no qual o país possa obter maior espaço político de ação. Tendo em perspectiva de que o país vem abandonando uma inserção internacional alicerçada em postura de baixo perfil, o projeto do AIIB parece se inserir no processo chinês que visa a vertebrar iniciativas multilaterais na Ásia

Cabe destacar que a China não detém dentro do ADB a condição de direcionar os investimentos regionais em infraestrutura. Os países da OCDE possuem mais de 60% dos direitos de voto, destacando o

¹¹ Bangladesh, Brunei, Camboja, Índia, Indonésia, Cazaquistão, Kuwait, Laos, Malásia, Mongólia, Mianmar, Nepal, Omã, Paquistão, Filipinas, Qatar, Singapura, Sri Lanka, Tailândia, Uzbequistão e Vietnã.

¹² O nível de investimento necessário em infraestrutura segundo o ADB, representaria um financiamento anual na ordem de 750 bilhões de dólares anuais nesse período de 11 anos.

papel central de EUA, Japão e, em um segundo plano, a União Europeia (ADB, 2009). Então, pode-se dizer que a constituição do AIIB tem um objetivo prático de garantir ao país maior capacidade de gestão regional dos recursos. Especialmente quando se considera que um dos pilares da inserção internacional chinesa é o projeto de estabelecimento da chamada “Nova Rota da Seda”, que demandaria um maciço fluxo de investimentos para obras de infraestrutura marítimas e terrestres – incluindo rodovias, portos, oleodutos e gasodutos principalmente. No mapa abaixo observa-se os projetos de estruturação de uma “Nova Rota da Seda”.

Mapa 1 - O projeto para a Nova Rota da Seda (*The Project for the New Silk Route*)

Fonte: Xinhua News, 2015.

A criação do AIIB, além das questões apresentadas, deriva em grande medida dos questionamentos acerca do papel desempenhado pelas instituições globais. Embora a China tenha mantido um perfil de “sócio responsável” no Sistema Internacional, a nova posição do país tem implicado em uma disposição para rediscutir a estruturação da governança global, bem como tem fomentado uma atuação mais crítica quanto à imobilidade das instituições tradicionais, especialmente àquelas vinculadas a gestão econômica e financeira.

Assim, é bastante significativo o processo de alargamento do AIIB que ocorreu em 2015, com a entrada de cerca de mais trinta países, dentre esses, aliados tradicionais dos Estados Unidos como Coreia do Sul, Reino Unido, Alemanha, França e Austrália, por exemplo, e outras potências emergentes, como Rússia e Brasil (NABILI, 2015). Dessa forma, o AIIB ampliou o escopo de atuação e suscitou debates acerca de uma possível redefinição da ordem financeira mundial.

Os Estados Unidos, diante desse quadro, procuraram dissuadir seus aliados de aderirem ao banco. Entretanto, as tentativas foram em vão. Essa vitória diplomática da China, no entanto, não representa a

busca por uma confrontação direta com os EUA. A própria busca por dialogar com membros da OCDE representa a tentativa de prover legitimidade a suas iniciativas. O AIIB seguirá os mesmos padrões internacionais vigentes nas principais instituições financeiras internacionais, como o próprio ADB. Dessa forma, é prematuro afirmar que se trata de uma tentativa de transformação na ordem monetária mundial já que não muda as regras do jogo financeiro internacional e se adequa aos padrões basilares das instituições tradicionais.

Entretanto, pode-se considerar que o AIIB representa um desafio à governança financeira global, visto que amplia a participação e o poder decisório dos países emergentes na estrutura financeira institucional. Além disso, o conteúdo ético que embasa a criação do banco orienta-se pelo estabelecimento de uma estrutura decisória mais democrática (AIIB, 2015). Nesse sentido, o AIIB impacta sobre a gerência do Sistema financeiro mundial, à medida que apresenta uma alternativa ao modelo consolidado em Bretton Woods. Em relação ao papel do dólar, inicialmente, a tendência é que seja utilizado como a moeda referência (HUANG, 2015).

Entretanto, há a expectativa de que paulatinamente se estabeleça uma convergência em direção ao estabelecimento de uma cesta de moedas, onde o *yuan* poderia exercer um protagonismo maior. Caso essa tendência se confirme, cria-se um quadro de busca por relativização da proeminência do dólar. Nesse caso, a profundidade do desafio representado pelo estabelecimento do AIIB teria de ser reavaliada. Contudo, é pouco provável que haja um processo de ruptura em relação à preponderância do dólar no curto e médio prazo, mesmo tendo em perspectiva apenas esse arranjo regional. Mesmo que se analise sob perspectiva de uma crise da hegemonia dos Estados Unidos, a discrepância do dólar em relação às demais moedas nacionais ainda é bastante grande. Apesar disso, não se pode deixar de avaliar que existe uma procura, reforçada pela perspectiva de intervenção do Banco Central Chinês, por fortalecer o *yuan* enquanto moeda internacional. Como sintomas desse processo pode-se destacar as medidas de desvalorização da moeda chinesa e tendência de ampliação das reservas estabelecidas na moeda nacional. Sob essa perspectiva, considera-se o estabelecimento do AIIB como indício de uma disputa financeira mais ampla. Porém, esse processo ainda é incipiente.

Considerações Finais

Como se procurou demonstrar, o estabelecimento do AIIB gera impactos sobre a arquitetura financeira global. Em primeiro lugar, como observou-se na primeira seção, a atual configuração do SMI vem sendo discutida pelas potências emergentes. Além disso, verificou-se que a China vem procurando ampliar sua inserção internacional e, nesse contexto, vem fomentando a criação de outros organismos multilaterais. Entretanto, essa busca por maior protagonismo não visa desafiar diretamente a hegemonia estadunidense, especialmente, pois o perfil de inserção chinês apresenta um caráter não-confrontacionista.

A análise do AIIB insere-se no contexto da avaliação de mudanças estruturais que têm marcado o Sistema Internacional nas últimas décadas. Pode-se afirmar, segundo Arrighi (1996), que desde os anos 1970 o Sistema Internacional tem atravessado transformações estruturais, marcadas pelas ondas de crise

econômica que iniciaram naquela década. Essas transições têm como pano de fundo o advento da Terceira Revolução Industrial, ou Revolução Científico-Tecnológica, representada pela introdução do modo de produção asiático (toyotismo) e por novas tecnologias. Essas mudanças nos processos produtivos resultaram em transformações na correlação de forças no plano político e securitário internacional. Assim, pode-se dizer que o processo de crise do capitalismo que inicia nos anos 1970 ainda é inconcluso. E, dentro desse contexto, a crise iniciada em 2007-8 representa uma ruptura significativa, que gerou impactos sobre o funcionamento do Sistema Internacional. A emergência de novos polos de poder, tal como a República Popular da China, é reflexo e propulsor de mudanças sistêmicas.

Tendo em perspectiva que as instituições internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial, compõem o pilar da dominação pelo dólar, pode-se afirmar que o estabelecimento de instituições alternativas como o AIIB representa um desafio à hegemonia dos Estados Unidos. Considerando que o processo de ascensão chinesa tem gerado maiores obrigações ao país no plano regional e global torna-se essencial desenvolver mecanismos que permitam que o país consolide essa posição de “sócio ativo” da governança regional. Essa alteração na ação chinesa deriva, portanto, da percepção de que a manutenção de um perfil discreto de atuação – focado apenas nos ganhos econômicos – não é suficiente para garantir a estabilidade necessária em seu entorno estratégico para a continuidade do desenvolvimento.

Assim, o AIIB afeta em três níveis a estruturação da ordem financeira internacional: (i) abre espaço para uma maior atuação dos países emergentes, especialmente a China no processo de direcionamento de investimentos em infraestrutura em uma região que é o centro dinâmico da economia capitalista atualmente; (ii) estabelece uma alternativa às instituições consolidadas (ADB e Banco Mundial); e, (iii) contribui para a possibilidade de enfraquecimento do dólar, à medida que pode vir a adotar uma cesta de moedas como lastro para seus fundos. Por essa razão, existe uma vinculação entre a criação do AIIB e um processo de recomposição hegemônica em curso. Entretanto, seria prematuro afirmar que se trata de uma revolução, ou uma tentativa direta de transformar a ordem internacional. Apenas, reflete os efeitos de uma crise sistêmica, cujos desdobramentos ainda estão em curso. E é exatamente nesse quadro de transformações sistêmicas que a formação do AIIB se insere. Por um lado, é indicador da busca das potências emergentes por alterações na gerência do sistema financeiro. Por outro, denota o declínio político das estruturas econômicas vigentes. Dessa forma, a avaliação dos impactos derivados de sua criação é fundamental para a compreensão das relações internacionais contemporâneas e da economia política internacional.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. São Paulo: Vozes, 1997.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB). **Infrastructure for a Seamless Asia**. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2009.

- ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK (AIIB). **What is The Asian Infrastructure Investment Bank?** Disponível em: <<http://www.aiibank.org/>>. Acesso em: 15/08/2015.
- Banco Mundial. **Governance and Development**. World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 13/12/2015.
- BLOCK, Fred. **The Origins of International Economic Disorder: a study of United States international monetary policy from World War II to the present**. University of California Press, 1977.
- CASALE, Giuseppe; ZHU, Changyou. **Labour Administration Reforms In China**. Genebra: International Labour Office, 2013.
- CHAN, Steve. *An Odd Thing Happened on the Way to Balancing: East Asian States' Reactions to China's Rise*. **International Studies Review**, Vol. 12, No. 3, p. 387–412, Sep. 2010.
- COOPER, Andrew F.; FAROOQ, Asif B. *Testando a cultura de clube dos BRICS: a evolução de um novo banco de desenvolvimento*. **Contexto int.** vol.37 no.1 Rio de Janeiro Jan./Apr. 2015.
- DAMAS, Roberto Dumas. **Economia chinesa: Transformações, rumos e necessidade de rebalanceamento do modelo econômico da China**. São Paulo: Saint Paul, 2014.
- Estados Unidos da América (EUA). US State Department. Deputy Secretary of State Robert B. Zoellick. **Whither China: from membership to responsibility? Remarks to National Committee on U.S.-China Relations**. New York, September 21, 2005. Disponível em: <<http://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- GILPIN, Robert. **War and Change in International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HUANG, Cary. *China seeks role for yuan in AIIB to extend currency's global reach*. **South China Morning Post**, 27 de abril de 2015.
- JUNIO, Don Rodney Ong. Asian Infrastructure Investment Bank: An Idea Whose Time Has Come? **The Diplomat**, 04 de dezembro de 2014.
- KISSINGER, Henry. **On China**. New York: Pengouin Group, 2011.
- MILAN, Marcelo. *A Crise Financeira e a Hegemonia do Dólar*. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**; v.1, n.1, Jan-Jun de 2012, p. 133-148.
- NABILI, Teymoor. *The new Asian bank and a new world order*. **Aljazeera**, 29/03/2015. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/03/asian-infrastructure-investment-bank-150329074949552.html>>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- PARAMESWARAN, Prashanth. The Truth About China's 'Big, Bad' Infrastructure Bank. **The Diplomat**, 16 de outubro de 2015.
- ROBERTS, J. A. G. **História da China**. Lisboa: Texto e Grafia, 2012.
- SILVA, Athos Munhoz Moreira da. **A Ascensão da China e os seus Impactos para o Leste Asiático**. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais – PPGEI-UFRGS, 2015.
- STIGLITZ, Joseph. *Asia's Multilateralism*. **Project Syndicate**, 13/04/2015. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/china-aiib-us-opposition-by-joseph-e--stiglitz-2015-04>>. Acessado em: 15 ago. 2015.
- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.) **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. 3ª Edição. Petrópolis: Vozes, 1997.
- VISENTINI, Paulo. G. F. **O Caótico Século XXI**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

- WALTER, Andrew. **World Power and World Money: The Role of Hegemony and International Monetary Order**. Harvester Wheatsheaf, 1991.
- XINHUA NEWS. **New Silk Way**. Xinhua News, 2015. Disponível em: <<http://www.xinhuanet.com/world/newsilkway/index.htm>>. Acesso em: 10 de ago de 2015.
- YAN, Xueting. **From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement**. The Chinese Journal of International Politics, v. 7, n. 2, p. 153-184, Summer 2014.
- ZENG, Douglas Zhihua. **How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?** Washington, DC: The World Bank, Mar. 2011. (Policy Research Working Paper, 5583).
- ZHENG, Bijian. **China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian 1997-2005**. Washington D.C.: Brookings, 2005.
- ZHOU, Shanding. **Changes in the Official Ideology in Contemporary China**. Griffith Asia Institute Regional Outlook Paper No. 29, 2011.
- ZHOU, Xiaochuan. **Statement on Reforming the International Monetary System**. Council on Foreign Relations, 2009.

Recebido em 24 de outubro de 2015.

Aprovado em 24 de janeiro de 2016.

RESUMO

Este artigo trata da criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB). Assim, tem como objetivo principal avaliar os impactos que o estabelecimento do AIIB exerce sobre a atual governança financeira global, tendo em vista o papel da China e o perfil de inserção internacional do país.

Palavras-chave: Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura; República Popular da China; Sistema Financeiro Internacional;

ABSTRACT

This article deals with the creation of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Thus aims to evaluate the impact that the establishment of AIIB has on the current global financial governance, in view of the role of China and the international insertion profile of the country.

Keywords: Asian Infrastructure Investment Bank; People's Republic of China; International Financial System;