

JOHN MAYNARD KEYNES E A TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JOHN MAYNARD KEYNES AND THE INTERNATIONAL RELATIONS THEORY

*Felipe Nogueira da Cruz**

Resumo: Para além da natureza e da dinâmica das economias monetárias domésticas, pode-se inferir dos desenvolvimentos teóricos de Keynes um conjunto de ideias acerca do funcionamento das relações internacionais, bem como diretrizes para a constituição de uma ordem mundial baseada na coordenação das políticas econômicas entre os países. Entende-se que tais elementos são suficientes para eleger Keynes como um teórico das Relações Internacionais (RI). No entanto, a ausência de um debate sólido e a carência de trabalhos acadêmicos sobre o tema indicam que a proximidade entre a teoria keynesiana e a Teoria das Relações Internacionais é relegada a segundo plano ou até mesmo negligenciada. Por meio de uma revisão teórica, este artigo procurou superar essa lacuna. Verificou-se que, ao analisar a dinâmica da realidade internacional de sua época e, ao mesmo tempo, propor uma administração racional das interações entre os países, Keynes superou o impasse entre realistas e idealistas que marcou o nascimento das RI como um corpo teórico independente. Tal conclusão justifica a importância de novas leituras de sua obra sob a perspectiva internacional.

Palavras-chave: Keynes, paradigmas das Relações Internacionais, políticas econômicas multilaterais.

Abstract: It can be inferred from Keynes's theoretical development a set of ideas about the international relations, as well as guidelines for the

* Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia. Doutorando em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, Brasil. Contato: felipenogueirabg@hotmail.com

establishment of a world order based on the coordination of economic policies among countries. These elements are sufficient to elect Keynes as a theorist of International Relations (IR). However, the absence of a robust debate and the lack of academic papers addressing the topic indicate that the proximity between the Keynesian theory and the Theory of International Relations is relegated to the background or even neglected. Through a literature review, this article aimed to overcome this gap. Analyzing the international reality of his period and, at the same time, proposing a rational management of interactions between countries, Keynes overcame the impasse between realists and idealists that marked the birth of IR as an independent subject. This conclusion justifies the importance of new readings of his work from the international perspective.

Keywords: Keynes, paradigms of International Relations, multilateral economic policies.

Resumen: Además de la naturaleza y la dinámica de las economías monetarias domésticas, se puede inferir a partir de los desarrollos teóricos de Keynes un conjunto de ideas sobre el funcionamiento de las relaciones internacionales, así como directrices para el establecimiento de un orden mundial basado en la coordinación de las políticas económicas entre los países. Se entiende que estos elementos son suficientes para elegir a Keynes como un teórico de las Relaciones Internacionales (RI). Sin embargo, la ausencia de un debate sólido y la falta de trabajos académicos sobre el tema indican que se relega a un segundo plano o se descuida la proximidad entre la teoría keynesiana y la Teoría de las Relaciones Internacionales. A través de una revisión de la literatura, este artículo buscó superar esta brecha. Se encontró que, al analizar la dinámica de la realidad internacional de su período y, al mismo tiempo, proponer una gestión racional de las interacciones entre países, Keynes superó el impasse entre realistas e idealistas que marcó el nacimiento de las RI como un marco teórico independiente. Esta conclusión justifica la importancia de las nuevas lecturas de su trabajo bajo la perspectiva internacional.

Palabras clave: Keynes, paradigmas de las Relaciones Internacionales, políticas económicas multilaterales.

1 INTRODUÇÃO

É reconhecida a contribuição de John Maynard Keynes no sentido de dar corpo teórico a uma vertente de estudos no campo da Macroeconomia distinta da ortodoxia prevalecente até o começo do século XX. Sua obra principal, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (doravante GT), rompeu com os pressupostos clássicos do *laissez-faire* e com a Lei de Say, estabelecendo novos parâmetros para a teoria econômica. Nesse particular, Keynes é considerado um divisor de águas na História do Pensamento Econômico.

A mensagem básica da GT está contida na proposição de que o capitalismo apresenta um caráter intrinsecamente instável. Em busca do ganho máximo, o comportamento individual dos agentes econômicos pode gerar crises evidenciadas por insuficiências de demanda efetiva, cujo resultado essencial é o desemprego. Disso resulta a necessidade de uma ação efetiva do Estado para atenuar os problemas inerentes à dinâmica de uma economia monetária de produção¹ e a relevância substancial das políticas contracíclicas – fiscal, monetária, cambial e de rendas – para assegurar o crescimento em nível de emprego adequado e melhorar a distribuição da renda e da riqueza.

Para além da natureza e da dinâmica das economias monetárias domésticas, pode-se inferir dos desenvolvimentos teóricos de Keynes um conjunto de ideias acerca do funcionamento das relações internacionais, essencialmente na sua esfera econômica, bem como diretrizes para a constituição de uma ordem mundial baseada na coordenação das políticas

¹ Em uma economia monetária, a moeda não é somente um meio de circulação, mas também uma forma de conservar riqueza. A existência de uma demanda por moeda como ativo afeta a procura e os preços de outros tipos de ativos e, por conseguinte, as posições e trajetórias de longo prazo do sistema econômico. Na GT, Keynes mostra que, dadas as características especiais da moeda (prêmio de liquidez elevado, baixo custo de carregamento, elasticidades de produção e substituição negligenciáveis), as forças do mercado, que seriam efetivas em reduzir as taxas de retorno de outros ativos, não operam de modo a reduzir a eficiência marginal da moeda a um nível que assegure o pleno emprego (DILLARD, 1954). Neste sentido, a moeda produz impactos relevantes nas variáveis econômicas reais, invalidando o pressuposto de sua neutralidade. São esses atributos que a noção de “economia monetária de produção” objetiva captar.

econômicas entre os países. A defesa do multilateralismo é evidente nos diversos foros do quais participou como conselheiro de Estado ao lado da delegação britânica. Importante lembrar que como homem de sua época, Keynes presenciou a deflagração de conflitos em escala mundial e a configuração socioeconômica do entreguerras, sendo sua concepção de mundo, em parte, produto desses acontecimentos.

Entende-se que tais elementos são suficientes para eleger Keynes como um teórico das Relações Internacionais². No entanto, a ausência de um debate sólido e a carência de trabalhos acadêmicos sobre o tema indicam que a proximidade entre a teoria keynesiana e o campo de estudos da realidade internacional é relegada a segundo plano ou até mesmo negligenciada. Sendo assim, este artigo procura superar essa lacuna, resgatando a relevância da obra de Keynes na discussão que ultrapassa as fronteiras dos Estados.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em mais três seções. A segunda delas discute a proximidade entre a visão de mundo em Keynes e as características definidoras do sistema internacional preconizadas pelo *mainstream* da Teoria das Relações Internacionais. Na sequência, a terceira seção descreve as propostas de cooperação internacional contidas na filosofia social keynesiana, particularmente a coordenação de políticas econômicas. Por fim, na última seção, seguem-se algumas notas conclusivas.

2 A VISÃO DE MUNDO EM KEYNES E A TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Keynes tomou o sistema econômico como um todo orgânico cuja complexidade deriva da própria natureza humana. O substrato filosófico ao entendimento da realidade como um organismo complexo foi proporcionado pelo filósofo moral George E. Moore. A ideia central consiste na não linearidade do comportamento dos agentes autointeressados, uma vez que

² As iniciais maiúsculas indicam que o termo “Relações Internacionais” refere-se ao campo de estudos/disciplina cujo interesse são as relações que ocorrem fora do domínio estrito das fronteiras dos Estados. Iniciais minúsculas, por seu turno, são usadas quando a expressão corresponde necessariamente às próprias relações que se dão na órbita internacional.

as ações individuais promovem resultados não intencionais. Essa abordagem é explícita na GT por meio da elaboração do paradoxo da poupança, da análise da formação de expectativas e da incorporação do efeito multiplicador (CARDOSO; LIMA, 2008).

O conceito de unidade orgânica sugere que as consequências das escolhas individuais afetam o todo e superam o esperado pelos tomadores de decisão. Dado que essas escolhas constituirão trajetórias histórico-institucionais imprevisíveis que, por sua vez, atuarão sobre o modo pelo qual os indivíduos compreendem o mundo, os efeitos de determinada ação individual são infinitos, resultando em um ambiente de incerteza extrema (FERRARI FILHO; TERRA, 2011). Nessa direção, Catão (1992, p. 64) escreve que

[as sociedades humanas] parecem constituir o que Keynes chama de sistemas orgânicos, nos quais a interação complexa entre os membros impede, ou ao menos, dificulta, que se delimitem os possíveis efeitos agregados de uma ação individual. Neste caso, avaliar os efeitos macroeconômicos das ações individuais pela simples adição delas leva à chamada falácia da composição.

Essa concepção colide com a visão econômica clássica – em sua versão neoclássica – do comportamento agregado. Neste último enfoque, o agente econômico dotado de racionalidade substantiva não precisa considerar as reações dos demais atores em toda a sua complexidade potencial, já que o equilíbrio dos preços representa toda a informação necessária, cuja difusão não tem custo e é instantânea (CARDOSO; LIMA, 2008). Admitindo que a sociedade compreende um sistema atômico, a abordagem neoclássica entende ser possível delimitar o impacto agregado de possíveis ações individuais (CATÃO, 1992).

Para que o programa neoclássico da escolha racional fosse realmente válido, os agentes precisariam ser habilitados o suficiente para calcular as consequências de suas ações. Entretanto, a incapacidade de apreenderem o todo no qual se inserem indica que a ergodicidade³ é uma hipótese não aplicável à Ciência Econômica, pois “um de seus objetos centrais, o homem,

³ Um sistema ergódico é aquele no qual se pode prever eventos futuros por meio da estimação estatística de eventos passados. Quanto maior a ergodicidade, menor a incerteza apresentada pelo sistema.

não é uma medida invariável como os objetos das ciências naturais” (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 277). Dadas suas próprias limitações psicológicas, os indivíduos só podem ter um conhecimento restrito da realidade. A implicação necessária disso é a impossibilidade de se mensurarem relações probabilísticas. Em outras palavras, as sociedades humanas estão longe de exibir uma uniformidade atômica.

Não obstante sua natureza incerta, o agente econômico é livre para realizar suas escolhas. No capitalismo a decisão essencial corresponde àquela tomada pelo empresário para a ampliação da sua riqueza, isto é, o investimento. A unidade orgânica implica que o seu lucro monetário dependerá do comportamento dos outros atores, particularmente da demanda efetiva. Assim, a precariedade da base de conhecimento a partir da qual são realizadas as estimativas sobre o rendimento esperado do investimento faz com que o empresário estabeleça uma relação lógica entre conjuntos de evidências, qualificando-as enquanto mais ou menos confiáveis. Nesse particular, a probabilidade “não deve ser tratada como um cálculo baseado em frequências de eventos passados, mas como uma relação lógica e racional de se conhecer algo a partir da ausência de fontes de informação perfeitas” (FERRARI FILHO; TERRA, 2011, p. 272).

Conforme Cardoso e Lima (2008), o princípio keynesiano da demanda efetiva é adequado à visão da economia como um todo complexo na medida em que ele explica a dinâmica econômica de uma forma não mecanicista, sem recorrer aos automatismos e auto-ajustamentos de mercado contidos na teoria neoclássica. Ademais, a realidade social como unidade complexa dificulta o ideário de que as intenções individuais sejam acertadas ao ponto do alcance do pleno emprego.

A visão de mundo em Keynes desemboca na proposição de que o capitalismo apresenta um caráter intrinsecamente instável. Face ao ambiente radicalmente incerto, o guia prático para os agentes lidarem com o futuro seria um arranjo institucional que garantisse a obtenção de resultados intencionais por meio da política econômica. Para Keynes, este é o papel do Estado: exercer a razão de maneira que os resultados agregados sejam mais desejáveis ou próximos aos intencionados (CARDOSO; LIMA, 2008).

Exposta a concepção de mundo para Keynes, questiona-se: quão próxima essa visão encontra-se da realidade apreendida pela Teoria das

Relações Internacionais (TRI)? As Relações Internacionais (RI) compreendem o conjunto de acontecimentos, atores, fenômenos e processos que ocorrem além das fronteiras dos Estados nacionais. De acordo com Braillard (1990, p. 86), a especificidade dessa disciplina reside nas relações que atravessam as fronteiras e que se estabelecem entre as diversas sociedades. Para analisar as dimensões específicas do espaço internacional, a TRI, por sua vez, preocupa-se com a formulação de métodos e conceitos que permitam entender a natureza e o funcionamento do sistema internacional, bem como explicar os fenômenos mais importantes que moldam a política mundial. Em outras palavras, a TRI constitui um corpo particular de teorias para entender um universo específico da atividade humana desenvolvida no espaço em que as ações, interações, conflitos e negociações têm lugar nas margens da jurisdição dos Estados (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Além disso, trata-se de uma disciplina estratégica, no sentido de que surge da necessidade específica das sociedades em pensar as realidades que as afetam (PECEQUILO, 2004).

Os primeiros passos para a formação das RI e da TRI foram dados no período imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial, com a criação, no País de Gales, do primeiro departamento acadêmico dedicado ao assunto⁴. As discussões voltaram-se para o entendimento dos fatores que precipitaram a guerra e os meios para prevenir a sua recorrência. Em *Vinte Anos de Crise*, Carr (2001) afirmou que a ênfase em questões normativas desses estudiosos precursores, a quem chamou de “idealistas”, impediu-os de elaborar instrumentos analíticos condizentes com os fatos da realidade:

[A ciência da política internacional] surgiu de uma grande e desastrosa guerra; e o objetivo mestre que inspirou os pioneiros da nova ciência foi o de evitar a recidiva desta doença do corpo político internacional. O desejo passional de evitar a

⁴ Alguns estudiosos, dentre eles Schmidt (1998), apontam que situar as origens dos debates sobre as relações internacionais no pós-Primeira Guerra Mundial é negligenciar as contribuições concretas que já haviam ocorrido durante o século XIX. Entretanto, a apresentação convencional da origem e da evolução da disciplina delimita a criação do primeiro departamento de Relações Internacionais, em 1917, na universidade galesa de Aberystwyth, como um passo decisivo para o reconhecimento da especificidade desse campo de investigação dentro das Ciências Sociais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

guerra determinou todo o curso e direções iniciais do estudo [...] poucas tentativas foram efetuadas de uma análise crítica dos fatos existentes (CARR, 2001, p. 11-12).

Um segundo grupo, definido por Carr (2001) como “realistas”, defendia uma visão menos utópica e mais sintonizada com as dimensões do poder e do interesse que permeiam a política internacional. Esse impasse entre idealistas e realistas marcou o primeiro importante debate no campo ontológico da disciplina recém-criada⁵. A deflagração de um novo conflito em escala mundial evidenciou a lógica realista calcada na sobrevivência dos Estados, assinalando a vitória dessa vertente frente ao idealismo. Nas palavras de Halliday (2007, p. 24), “depois da Segunda Guerra Mundial, com o crescimento do estudo acadêmico das relações internacionais, o realismo se tornou a abordagem dominante, senão única na área”. A publicação em 1948 de *Politics Among Nations*, de Hans Morgenthau, e sua significativa influência nas décadas seguintes confirmaram a supremacia do realismo, tornando-se esta a visão predominante entre analistas e *policy makers*⁶.

Concomitante ao desenvolvimento dos primeiros estudos acerca das relações internacionais no pós-Grande Guerra, Keynes publicou, em 1919, *As consequências econômicas da paz*. Essa obra – somada ao abandono voluntário de Keynes da delegação britânica presente na Conferência de Paz de Paris – manifestou sua total discordância quanto à natureza punitiva

⁵ A ocorrência de um “primeiro grande debate” na TRI encontra-se distante de um relativo consenso entre os estudiosos das RI. Schmidt (1998), por exemplo, afirma que Carr criou um corpo de pensamento fictício que denominou de idealismo ao qual contrapôs o realismo, relatando, dessa forma, os termos de um debate que nunca existiu. Dado o reconhecimento acadêmico do trabalho de Carr, este artigo parte da visão de que correntes de pensamento realista e idealista acompanharam o desenvolvimento inicial da TRI.

⁶ Morgenthau (2003) enumerou seis princípios que considerava fundamentais para lidar com as relações internacionais. São eles: (1) a política é governada por leis objetivas que refletem a natureza humana; (2) os interesses são definidos em termos de poder; (3) apesar do “poder” ser um conceito universalmente definido, sua expressão varia no tempo e no espaço; (4) os princípios morais devem ser subordinados aos interesses da ação política; (5) os princípios morais são particulares; e (6) a esfera política é autônoma em relação às demais. Tais princípios foram tomados por Morgenthau como os fatores que diferenciam e definem o realismo dentro da TRI, assim como essa disciplina no corpo das Ciências Sociais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

assumida pelo Tratado de Versalhes. Para o autor, as cláusulas do acordo impuseram pesadas reparações de guerra à Alemanha, acima das capacidades produtivas e financeiras desse país. As cifras a serem pagas eram incompatíveis com o reerguimento daquela nação e acarretariam a piora das condições econômicas e sociais em toda a Europa, recolocando antigos conflitos na ordem externa e abrindo, mais uma vez, o espaço para a guerra (KEYNES, 2002).

Do exposto, apreende-se a importância do “internacional” nas análises realizadas por Keynes já no começo dos anos 1920. Ao observar a manutenção de antigos focos de conflito entre as principais nações europeias, suas análises sobre a configuração socioeconômica do entreguerras vão ao encontro das críticas empreendidas nessa mesma época pelos teóricos realistas das RI. O pensamento destes últimos partiu da centralidade do Estado, tomando conceitos como “sobrevivência”, “poder”, “auto-ajuda” e “estado de natureza” de autores clássicos, como Tucídides, Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes.

De Hobbes, o realismo destacou o conceito de estado de natureza, comparando-o ao estado de anarquia no sistema internacional. Nessa direção, a escola realista inglesa evidenciou o grau em que o sistema internacional é anárquico, isto é, sem um governo central. Ela percebeu isso não como o caos, mas como um determinado tipo de sociedade, isto é, um grupo de Estados que interage de acordo com certas convenções (HALLIDAY, 2007). O Estado convive, portanto, com uma realidade interna, em que é soberano e tem a autoridade e a legitimidade de impor decisões, inclusive de natureza econômica; e outra externa, em que está ausente qualquer autoridade. Nesta segunda realidade, o Estado tem como função principal a defesa do interesse nacional, isto é, sua preservação e sua permanência como ator no espaço internacional. Disso entende-se o comportamento de Estados soberanos em um ambiente anárquico como o objeto de estudo das RI:

[A] combinação de uma concepção do Estado como esfera autônoma da política com a divisão do mundo social em dois âmbitos distintos, o doméstico e o internacional, constitui uma disciplina em que o objeto de interesse é, necessariamente, como os Estados podem realizar seus interesses em um mundo sem governo, onde a ocorrência da guerra é uma possibilidade sempre presente (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 11).

Dada a atuação do Estado em duas esferas altamente distintas, somada à anarquia presente em uma delas, conclui-se que os sistemas doméstico e internacional compreendem um todo complexo, cuja hipótese da ergodicidade não é aplicável. Em primeiro lugar, o espaço doméstico sofre constantemente as influências dos acontecimentos que ultrapassam suas fronteiras, elevando o grau de incerteza sobre o futuro – fator que contribui significativamente para aumentar a complexidade do sistema econômico presente na abordagem keynesiana. Em segundo lugar, as decisões em âmbito nacional podem ter resultados não desejados, uma vez que provocam efeitos sobre o meio internacional, os quais atuarão sobre os próprios Estados. Esse encadeamento complexo é exemplificado pelo “dilema de segurança”.

O dilema de segurança foi cunhado pelo realista John Herz para descrever os resultados não intencionais provocados pela política de segurança externa de uma determinada nação. A aquisição de armamentos por um país, por exemplo, provoca uma sensação de ameaça nos demais, uma vez que estes não são capazes de sondar as intenções do primeiro. Os outros Estados também procuram adquirir armas para garantir sua segurança e, dessa forma, o primeiro confirma sua política original como correta e procura se armar ainda mais. Com isso, as nações engajam-se em uma corrida armamentista. O resultado é que, apesar de todos procurarem garantir sua própria segurança, estão menos seguros agora (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

É possível, portanto, estabelecer a primeira aproximação entre a visão de Keynes e a concepção dominante da TRI: a complexidade inerente ao sistema econômico (na análise keynesiana) e a complexidade própria do sistema internacional (nas RI) são evidenciadas pelos resultados não intencionais dos comportamentos dos agentes em cada um dos espaços e das influências incertas que um exerce sobre o outro. Outra aproximação refere-se à relevância da natureza humana. As premissas realistas são centradas na natureza humana⁷ (percepção presente nos seis princípios

⁷ O realismo enfatiza uma percepção negativa do ser humano, sendo o medo, o prestígio e a ambição elementos determinantes que explicam, em larga medida, o comportamento dos Estados no sistema internacional.

de Morgenthau), assim como, para Keynes, a complexidade do sistema econômico deriva desse mesmo fator.

A centralidade do Estado é patente tanto na abordagem keynesiana quanto no paradigma realista das RI. Enquanto que, para Keynes, o Estado é fundamental para a obtenção de resultados intencionais por meio da política econômica, o realismo toma o Estado como o principal ator das relações internacionais, que deve atuar de modo a garantir sua sobrevivência em um espaço caracterizado pela ausência de uma autoridade supranacional. O Quadro 1 a seguir sintetiza a aproximação entre a visão de mundo em Keynes e o paradigma realista das RI.

Quadro 1 - Keynes e o realismo das RI

KEYNES	PARADIGMA REALISTA DAS RI
1. Concepção da realidade	
Sistema econômico como um todo orgânico complexo	Encadeamento complexo das relações internacionais
Premissas centradas na natureza humana	Premissas centradas na natureza humana
Caráter intrinsecamente instável do capitalismo	Anarquia internacional
2. Papel do Estado	
Centralidade do Estado para a obtenção de resultados intencionais por meio da política econômica	Estado (principal ator das relações internacionais) deve garantir sua sobrevivência em um espaço mundial anárquico

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com Nogueira e Messari (2005), os anos de 1970 foram marcados pela imposição de novos desafios ao realismo como *mainstream*, originários da própria evolução da política internacional. Nesse período, ocorreu a conformação do Movimento dos Países Não Alinhados, os quais apresentavam uma agenda política distinta das superpotências – Estados Unidos e União Soviética –, reivindicando o acesso ao desenvolvimento como prioridade da política mundial no lugar das questões político-militares impostas pelo cenário da Guerra Fria. Além disso, atores não estatais passaram a apresentar importância crescente, a exemplo das empresas multinacionais. Dadas essas transformações, tornou-se patente a insuficiência do realismo e sua ênfase no conflito em detrimento da cooperação e da interdependência.

Contribuições teóricas, antes marginais, ganharam destaque nos novos debates. O paradigma liberal tornou-se então, ao lado do realismo, uma das principais teorias das RI. A própria imutabilidade da anarquia internacional passou a ser questionada pelo liberalismo a partir do resgate de algumas proposições idealistas que marcaram o nascimento das RI, como a paz, a cooperação e as instituições. Nogueira e Messari (2005, p. 61) advertem que:

No que concerne à natureza conflituosa da anarquia que caracteriza o sistema internacional, os liberais tendem a concordar com os realistas. Uma sociedade sem governo dá lugar a discórdias incessantes entre interesses divergentes. Uma das características que diferencia a tradição liberal, contudo, é a não aceitação dessa condição como imutável. A crença no progresso estende-se às relações internacionais, afirmando a possibilidade de transformar o sistema de Estados em uma ordem mais cooperativa e harmoniosa.

A teoria liberal parte da concepção de que o estado de conflito potencial que caracteriza o sistema internacional é uma ameaça permanente à liberdade no interior dos Estados. Daí a importância e a necessidade de fazer da promoção da paz mundial uma tarefa primordial da política externa de nações comprometidas com o bem-estar de seus povos. Da mesma forma que Keynes enxergava a possibilidade de um arranjo institucional mitigar os problemas oriundos da instabilidade inerente ao capitalismo, os liberais miram a superação do estado de anarquia por meio de acordos e da solução pacífica dos litígios internacionais, atenuando os impactos da complexidade própria do sistema internacional. A defesa do multilateralismo e da coordenação de políticas externas aproxima mais uma vez a teoria keynesiana do corpo teórico das RI, agora em sua abordagem liberal.

Importante ressaltar que a abordagem liberal das RI difere em aspectos essenciais do liberalismo em sua vertente econômica. Este último preconiza a superioridade do mercado na alocação eficiente dos recursos, levando a uma desconfiança em relação ao Estado. A tradição liberal das RI, embora atribua relevância aos atores não estatais, aceita a centralidade do Estado, bem como o seu papel na busca de cooperação e na superação da anarquia que rege as relações internacionais. É justamente a defesa da coordenação de políticas que aproxima Keynes da visão liberal das RI. Esse ponto é o assunto da próxima seção.

3 A COOPERAÇÃO ECONÔMICA A QUE PODERIA LEVAR A FILOSOFIA SOCIAL KEYNESIANA

O título da presente seção parafraseia o último capítulo da GT. Neste, Keynes aponta uma série de proposições, no campo da filosofia social, que considera fundamental para o funcionamento da economia em nível de emprego adequado. Não se trata, contudo, de uma visão normativa baseada no “dever ser”, mas sim de um exame centrado na necessidade de uma administração racional da própria realidade. Em suas palavras: “A tarefa de modificar a natureza humana não deve ser confundida com a de administrá-la” (KEYNES, 1996, p. 342).

De acordo com Keynes, o comércio entre as nações e as relações cambiais na forma em que se desenvolviam constituíam fontes frequentes de litígios internacionais. A luta acirrada pelos mercados era tida por ele como uma das principais causas econômicas da guerra:

A guerra tem diversas causas. Os ditadores e pessoas semelhantes, aos quais a guerra oferece, pelo menos em expectativa, uma excitação deleitável, não encontram dificuldade em fomentar a natural belicosidade de seus povos. Porém, além disso, facilitando seu trabalho de insuflar as chamas do entusiasmo do povo, aparecem as causas econômicas da guerra, ou seja, as pressões da população e a luta acirrada pelos mercados (KEYNES, 1996, p. 347).

Medidas voltadas ao aumento do nível de emprego com base na busca de resultados favoráveis nas trocas com o resto do mundo prevaleceram na segunda metade do século XIX, sendo o protecionismo uma prática usual das potências europeias⁸. No entanto, segundo Keynes (1996, p. 310), “se há uma coisa que a proteção não pode fazer é suprimir o desemprego”. Em contraste, as políticas econômicas de estímulo à demanda efetiva serviriam

⁸ No esforço de mostrar que os países hoje altamente desenvolvidos usaram ativamente políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionistas para promover a indústria nascente, Chang (2004) escreve que, na frente comercial, medidas protecionistas, subsídios e reembolsos aduaneiros aos insumos eram usados com frequência para estimular a exportação. Em suas palavras: “Quase todos os PADs [países atualmente desenvolvidos] adotaram alguma forma de estratégia de fomento à indústria nascente quando se encontravam em fase de catching-up. Em muitos deles, a proteção tarifária foi um componente chave dessa estratégia” (CHANG, 2004, p. 107).

como estabilizadores automáticos dos ciclos, “havendo lugar para a divisão internacional do trabalho e para o crédito internacional em condições adequadas, [deixando] de existir motivo premente para que um país necessitasse impor suas mercadorias a outro ou recusar as ofertas de seus vizinhos” (KEYNES, 1996, p. 348). Em suma, uma administração racional do sistema econômico possibilitaria a conversão do comércio mundial num intercâmbio de bens e serviços em condições de vantagens mútuas, eliminando parte das causas econômicas da guerra.

À necessidade de políticas econômicas domésticas capazes de atenuar o impacto da instabilidade inerente a uma economia monetária da produção, deveriam aliar-se, na visão de Keynes (1996), políticas externas de caráter multilateral a fim de assegurar a eficácia das primeiras. Entendendo que o progresso econômico experimentado pela Europa até a Primeira Guerra Mundial era bastante instável, devido, principalmente, à anarquia do sistema monetário vigente na época, o esforço de coordenação de políticas entre os países passaria essencialmente por uma reorganização monetária⁹.

Ferrari Filho (1994) indica que o caminho tomado pelas propostas keynesianas de organização da estrutura monetária internacional iniciou-se a partir das críticas ao padrão ouro apresentadas em *Indian Currency and Finance*, de 1913, e consolidaram-se no começo dos anos 1940 com sua *Proposals for an International Clearing Union*¹⁰. No geral, essas propostas indicavam a constituição de uma autoridade monetária mundial, uma espécie de banco central dos bancos centrais, e a criação de uma moeda internacional, o bancor, que garantisse a elasticidade necessária aos movimentos de demanda efetiva.

[A]s diversas reformas monetárias propostas por Keynes consistem em criar condições para que a demanda efetiva das economias nacionais e, por conseguinte, o comércio mundial possam se expandir [...] o padrão monetário

⁹ A preocupação com a estabilidade do padrão monetário internacional reafirma a proposição discutida na GT de que a moeda é um elemento central na economia capitalista.

¹⁰ Mais tarde, *Proposals for an International Clearing Union* constituiu-se no plano britânico para as discussões da reestruturação da economia mundial durante a Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944 (FERRARI FILHO, 1994).

internacional, na visão keynesiana, funcionaria como uma instituição que, devido à sua estabilidade, teria como objetivo arrefecer a natureza de incerteza do processo econômico, condição essencial para estabilizar o comportamento das economias nacionais (FERRARI FILHO, 1994, p.100).

Nas palavras de Ferrari Filho e Terra (2012, p. 115, traduzido), “Keynes também enfatizou que a dinâmica externa das economias monetárias não poderia se fazer sem ferramentas que promovessem o ajustamento simétrico nas relações comerciais e financeiras dos países”. Nessa mesma direção, Belluzzo (1995) observa que uma peculiaridade do que denominou de “Plano Keynes” era a distribuição mais equitativa do ajustamento dos desequilíbrios externos entre deficitários e superavitários, de maneira que os primeiros não ficassem reféns da atração de capitais para financiar seus balanços de pagamentos. Uma moeda administrada evitaria a inadequada distribuição de reservas vigentes no padrão ouro, que provocava elevados custos de ajustamento sobre os países com déficit comercial e instabilizava o comportamento dos preços em nível mundial. Ademais, a moeda única facilitaria as transferências de pagamentos e de dívidas entre os governos.

O Plano Keynes passava também pela instituição de mecanismos de controle de capitais e pela adoção de regras de administração cambial. O câmbio administrado asseguraria tanto o equilíbrio externo quanto a estabilidade dos preços. Ferrari Filho e Terra (2012, p. 116, traduzido) enumeram as intenções de Keynes com suas proposições de política cambial:

(i) reduzir a incerteza das expectativas das empresas; e (ii) proporcionar maior liberdade para implementação da política monetária, obstruindo os efeitos pass-through da taxa de câmbio sobre os preços domésticos, e impedindo que a taxa de juros fosse usada constantemente para atrair capital especulativo do exterior, o que poderia inibir investimentos produtivos. Em suma, por meio da política cambial, Keynes objetivou estabelecer o equilíbrio intertemporal das contas externas e permitir à política monetária a maior autonomia possível.

Belluzzo (1995) aponta que as propostas de Keynes sofreram sérias restrições dos Estados Unidos nas negociações de Bretton Woods em 1944, país que emergiu da Segunda Guerra Mundial como credor do resto do

mundo e superavitário em suas relações comerciais. O resultado foi a “entrega” das funções de regulação da liquidez internacional e de prestador de última instância ao *Federal Reserve*, banco central norte-americano. “O sistema monetário e de pagamentos que surgiu do Acordo de Bretton Woods foi menos *internacionalista* do que desejariam os que sonhavam com uma verdadeira *ordem econômica mundial*” (Belluzzo, 1995, p. 13, grifos do autor). Assim, para Belluzzo (2004), o Plano Keynes constituía uma utopia monetária, pois era excessivamente avançado para o conservadorismo dos banqueiros privados e inconveniente para a posição credora dos Estados Unidos em meados do século XX.

De fato, as proposições reformistas de Keynes conflitavam com os interesses internos e externos dos Estados Unidos e, em certo sentido, eram incompatíveis com a competição interestatal prevalecente no capitalismo mundial. Neste aspecto, o Plano Keynes era realmente uma utopia monetária. Entretanto, é importante qualificar essa afirmação. A preocupação do economista britânico sempre foi lidar com a realidade, caracterizada por ele como um todo orgânico complexo. A filosofia social a que leva sua GT aponta um conjunto de proposições que atenuariam o caráter intrinsecamente instável do capitalismo. Não se trata, entretanto, de uma concepção idealista, mas sim de uma análise centrada nos benefícios que uma administração racional da realidade acarretaria. Não se trata de apontar como o mundo deveria ser, mas atuar no mundo como ele realmente é, complexo e inerentemente instável, de modo a garantir a paz e, por conseguinte, as liberdades individuais.

A perspicácia de Keynes em analisar a natureza e a dinâmica da realidade internacional de sua época e, ao mesmo tempo, propor uma administração racional das interações que ultrapassam as fronteiras nacionais indica que esse intelectual superou o próprio impasse entre realistas e idealistas que marcou o nascimento das RI como um corpo teórico independente. Identifica-se, assim, a importante contribuição de Keynes para o entendimento do “internacional”, sendo possível elencá-lo como um teórico das RI. Nesse particular, cabe ressaltar a relevância do resgate desse elemento tanto para TRI quanto para a Ciência Econômica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho pretendeu mostrar que a teoria keynesiana contém uma concepção de como funcionam as relações internacionais, propondo ações multilaterais e de coordenação de políticas no espaço que ultrapassa as jurisdições dos Estados. A afirmação de que Keynes pode ser entendido como um teórico das RI baseia-se nas seguintes conclusões:

(i) a visão de mundo em Keynes, consubstanciada na concepção de um todo orgânico complexo, aplica-se ao conceito central na TRI de sistema internacional. O realismo das RI destaca a anarquia que rege as relações entre os Estados em virtude da ausência de um organismo supranacional capaz de regular o comportamento de atores soberanos. Isso atribui um grau de incerteza extremo e, conseqüentemente, um caráter de instabilidade ao sistema internacional semelhante àquele que caracteriza o sistema econômico doméstico. Neste ínterim, Keynes aproxima-se do paradigma realista das RI;

(ii) à necessidade de políticas econômicas domésticas de sustentação do emprego em nível adequado aliam-se políticas externas coordenadas. A cooperação entre os países atenuaria os efeitos da anarquia internacional, além de tornar os mecanismos domésticos de defesa da demanda efetiva mais eficazes. Neste particular, Keynes aproxima-se do paradigma liberal das RI.

As análises empreendidas por Keynes fornecem um quadro para se entender a configuração socioeconômica do entreguerras. Ademais, elas recomendam uma administração racional das interações internacionais no intuito de garantir a paz e, por conseguinte, as liberdades individuais, evitando a emergência de regimes totalitários. Nesse sentido, Keynes superou o próprio impasse que marcou o nascimento das RI. Disso apreende-se a importância de novas leituras de sua obra sob a perspectiva internacional.

REFERÊNCIAS

BELLUZZO, L. G. M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 4, p. 11-20, jun. 1995.

BELLUZZO, L. G. M. Utopias monetárias e a realidade do dólar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. B2, 19 dez. 2004.

BRAILLARD, P. **Teorias das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1990.

CARDOSO, F. G.; LIMA, G. T. A concepção de Keynes do sistema econômico como um todo orgânico complexo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 3, p. 359-381, dez. 2008.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise (1919-1939): uma introdução ao estudo das relações internacionais**. 2ª ed. Brasília: UnB, 2001. (Clássicos IPRI).

CATÃO, L. Do Tratado sobre Probabilidade à Teoria Geral: o conceito de racionalidade em Keynes. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1, p. 60-75, jan./mar. 1992.

CHANG, H.-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

DILLARD, D. The Theory of a Monetary Economy. In: KUHIIHARA, K. (Org.). **Post Keynesian Economics**. Rutgers University Press, 1954, p. 3-30.

FERRARI FILHO, F. A moeda internacional na economia de Keynes. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 98-110, 1994.

FERRARI FILHO, F.; TERRA, F. H. B. As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 271-295, mai/ago. 2011.

FERRARI FILHO, F.; TERRA, F. H. B. Keynesian economic policies: reflections on the Brazilian economy, 1995-2009. **CEPAL Review**, n. 108, p. 111-126, dez. 2012.

HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. 2ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

KEYNES, J. M. **As consequências econômicas da paz**. Brasília: UnB, 2002. (Clássicos IPRI).

MORGENTHAU, H. J. **Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: UnB, 2003. (Clássicos IPRI).

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PECEQUILO, C. S. **Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões**. Petrópolis: Vozes, 2004.

SCHMIDT, B. C. **The political discourse of anarchy: a disciplinary History of International Relations**. Albany: State University of New York Press, 1998.

