

OIKOS σ

Volume 12, número 1 • 2013

ISSN 1808-0235

ISSN VIRTUAL 2236-0484

Oikos volume 12, n.1, 2013. Rio de Janeiro: Letra e Imagem

Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia política – Periódicos 2. Economia brasileira – América Latina



Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Equipe Editorial

André da Paz (COPPE/UFRJ) | Bruno Negreiros (PEPI/UFRJ) | Caetano Penna (SPRU/University of Sussex, UK) | Daniel Negreiros Conceição (University of Missouri-Kansas City, USA) | Márcio Gimene de Oliveira (Ministério do Planejamento, Brasil) | Pedro Rossi (IE/UNICAMP)

Conselho Editorial

Antonio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ) | Carlos Medeiros (IE/UFRJ) | Carlos Renato Mota (COPPE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (ESG) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Hassan Zaoual (Université du Littoral Côte d'Opale, France) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | João Sabóia (IE/UFRJ) | José Luís Fiori (NEI/UFRJ) | Lia Osório Machado (Geografia/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Maria da Conceição Tavares (IE/UFRJ) | Maria de Lourdes Rollemberg Mollo (Economia/UNB) | Michel Thiolent (COPPE/UFRJ) | Murillo Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Reinaldo Gonçalves (IE/UFRJ) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Roberto Bartholo (COPPE/UFRJ) | Theotônio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Produção editorial

Letra e Imagem

sumário

OIKOS | Volume 12, n.1 • 2013

ARTIGOS	Poder, Estado e Hegemonia: as interfaces entre a teoria das relações internacionais e a economia política internacional Corival Alves do Carmo	5
	De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS Diego Santos Vieira de Jesus	32
	A Arte da Guerra: aspectos filosóficos e geopolíticos Jesualdo Correia	63
	O ideário neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos Armando Fornazier e Ana Luíza Matos De Oliveira	87
	O regime de metas de inflação e a taxa de juros como ferramenta da política monetária Gabriel Vieira Mandarino e Ricardo Ramalhete Moreiral	112

summary

OIKOS | Volume 12, n.1 • 2013

ARTICLES	Power, State and Hegemony: the interfaces between the theory of international relations and international political economy	5
	Corival Alves do Carmo	
	From New York to Durban: the institutionalization process of the BRICS	32
	Diego Santos Vieira de Jesus	
	The Art of War: philosophical and geopolitical aspects	63
	Jesualdo Correia	
	The neoliberal ideal in Brazil in the 1990s and its implications in labor and in the productive sectors	87
	Armando Fornazier e Ana Luíza Matos De Oliveira	
	The inflation targeting regime and the interest rate as a tool for monetary policy	112
	Gabriel Vieira Mandarino e Ricardo Ramalhete Moreiral	

Poder, Estado e Hegemonia: as interfaces entre a teoria das relações internacionais e a economia política internacional¹

**Power, State and Hegemony: the interfaces
between the theory of international relations and
international political economy**

Corival Alves do Carmo | corival@gmail.com

Professor do Núcleo de Relações Internacionais da Universidade
Federal de Sergipe. Aracaju, Brasil.

Recebimento do artigo 30-jul-2013 | Aceite 10-ago-2013

Resumo O objetivo do artigo é apresentar uma proposta de interpretação teórica para o desenvolvimento da estrutura política e econômica internacional no pós-guerra a partir da crítica das teorias das relações internacionais e da economia política internacional apresentadas no contexto da crise do sistema de Bretton Woods. A hipótese desenvolvida é que no contexto da Guerra Fria, a aliança Ocidental, por um lado, e a internacionalização do capital, por outro, produzem uma despolitização da acumulação de capital em escala mundial, modificando as relações interestatais e tornando superada a discussão sobre o declínio do poder americano e sobre os ciclos hegemônicos. A mesma dinâmica altera as características do poder estrutural e produz a instabilidade política e econômica em função das tensões geradas pela mudança na lógica da acumulação de capital em escala mundial diante da persistência da forma Estado. **Palavras-chave** Economia Política Internacional, Estado, Poder, Capitalismo, Teoria das Relações Internacionais, Hegemonia

Abstract The aim of this paper is to present a proposal for a theoretical interpretation for the development of international political and economic structure in the post-war from the criticism of the theories of international relations and international political economy presented in the context of the crisis of the Bretton Woods system. The hypothesis is that in the context of the Cold War, the Western alliance on the one hand, and the internationalization of capital, on the other hand, produce a depoliticization of capital accumulation on a world scale, modifying interstate relations and making surpassed the discussion on the decline American power and on the hegemonic cycles. The same dynamic changes the characteristics of structural power and produces the political and economic instability due to the tensions generated by the change in the logic of capital accumulation on a world scale in the face of persistent state form. **Keywords** International Political Economy, State Power, Capitalism, International Relations Theory, Hegemony

¹ Versão preliminar deste artigo foi apresentada no IV Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais

1. Introdução

As relações internacionais, por ser um campo de estudo recente e perpassada por profundas diferenças ideológicas e nacionais, padecem de uma definição clara do seu objeto de estudo. De fato, inicialmente o estudo das relações internacionais estava voltado mais propriamente para a política internacional e o direito internacional, como duas áreas correlatas e integradas pelo mesmo ator, o Estado. No clássico de E. H. Carr, *Vinte Anos de Crise, 1919-1939*, a discussão econômica só é introduzida para mostrar como a doutrina da harmonia de interesses foi levada para o plano da política internacional, sendo um dos elementos da crise política instaurada. Também no clássico de Hans J. Morgenthau, *A Política entre as Nações: a luta pela paz e pelo poder*, as relações internacionais são política e direito em âmbito internacional. De um modo geral, a política internacional, enquanto relações interestatais, e o direito internacional, como um dos principais produtos gerados pelas relações interestatais, são as principais temáticas abordadas nas obras clássicas sobre relações internacionais. E, nesse contexto, na formação da área de relações internacionais como campo do conhecimento predominaram as interpretações realistas. Particularmente nos Estados Unidos, Guzzini (1992, p.33) afirma que relações internacionais e realismo quase se confundiam.

Isto não poderia deixar de ocorrer, ainda que a tentativa de transformar as relações internacionais num campo da ciência seja recente, o estudo e a análise se confunde com o próprio surgimento do Estado moderno e mesmo o antecede, quando consideramos uma obra como a de Tucídides. Tributário do realismo político em sentido amplo e marcado pelo sentido de recomendações práticas aos governantes, o estudo das relações internacionais é antigo. A razão de Estado e o equilíbrio de poder estiveram no centro das discussões sobre a política internacional, e sobre um de seus produtos, o direito internacional, mesmo quando pensados de modo crítico ao realismo, até os anos 1960.

Obviamente, os autores marxistas, ou mesmo críticos como Hobson, ao abordar o fenômeno do imperialismo estavam estudando a dinâmica econômica do capitalismo em escala mundial e sua repercussão sobre as relações interestatais. Entretanto, não concebiam esta análise como independente do estudo do capitalismo e do poder em geral, não era um campo específico do conhecimento, não pretendiam estudar as relações internacionais. No campo teórico, o fim da Segunda Guerra Mundial foi marcado pelo predomínio das teorias realistas, a

bipolaridade e a ameaça nuclear aparentemente legitimavam o realismo como a melhor teoria explicativa reforçando seu status de profecia que se autocumpre.

O fim da Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria, ao mesmo tempo em que justificaram uma fetichização das relações internacionais, entendida como a política internacional conduzida e controlada de forma racional pelas duas superpotências, engendram uma realidade mais complexa que demandaria o desenvolvimento de análises mais sofisticadas na medida em que colocou a economia e os modelos de desenvolvimento no centro das disputas políticas internacionais, e, particularmente, a reconstrução capitalista ocidental envolveu um alto grau de institucionalização da economia em âmbito internacional tendo como epicentro os Estados Unidos, mas sem que os interesses dos demais países tenham sido ignorados uma vez que esta movimento se inseria dentro da estratégia de cooptação e consolidação hegemônica dos Estados e de um modelo de desenvolvimento capitalista (ARRIGHI, 1996).

A institucionalização da economia, ou por que não dizer do mercado mundial, no interior do bloco capitalista ocidental representou um vetor fundamental para consolidar o processo de internacionalização do capital na medida em que as rivalidades nacionais das potências capitalistas do pré-Segunda Guerra Mundial foram suspensas pela superioridade notória da economia norte-americana naquele momento, mas especialmente, pela aliança anti-comunista formada. Como apontado por Waltz (2002, p.102):

Vivendo na sombra das superpotências, a Grã-Bretanha, a França, a Alemanha e a Itália, rapidamente se aperceberam que a guerra entre eles seria infrutífera e depressa acreditaram na sua impossibilidade. Porque a segurança de todas elas veio a depender, em última instância, das políticas dos outros, em vez das suas (...).

Uma vez que a possibilidade de guerra entre os estados desaparece, todos eles podem mais livremente correr o risco de sofrerem uma perda relativa. (...) Ganhos econômicos podem ser garantidos por um estado a outro em troca de vantagens políticas esperadas (...).

Neste sentido, a recuperação econômica da Europa Ocidental não se fará com o espírito das lutas interestatais travadas até a Segunda Guerra Mundial, mas fortalecendo os laços entre as economias capitalistas. Mais do que protetor do capital nacional, os Estados capitalistas portam-se como protetores do capital e sua ordem frente à ameaça soviética e comunista. Este processo, internamente, aparece na construção do Estado do Bem-Estar Social, e, internacionalmente, nas instituições de Bretton Woods e na Comunidade Econômica Europeia. Nessa nova ordem, as fronteiras nacionais vão se tornando porosas para o capital, primeiro produtivo, das empresas multinacionais, e progressivamente, para o capital bancário e financeiro (BELLUZZO, 1997; BRAGA, 1995; ARRIGHI, BARR, HISAEDA, 2001).

2. Teoria das Relações Internacionais e Economia Política Internacional

Este quadro político e econômico internacional formado no Ocidente dificulta uma abordagem exclusivamente através das teorias tradicionais das relações internacionais. Ainda que esta realidade tenha sido melhor percebida apenas quando o sistema de Bretton Woods já estava em declínio dentro do clássico espírito da coruja de Minerva que alça voo ao entardecer. O fato é que, no concernente ao bloco capitalista, não era possível compreender as relações internacionais, nem mesmo a política internacional, apelando apenas às teorias sobre o poder ou a hegemonia de um Estado superpotente sobre os demais Estados débeis. O objeto para as análises da economia política internacional já existia ainda que não fosse o foco das análises no campo das relações internacionais. Se tomarmos as obras de Raymond Aron, *Paz e Guerra entre as Nações* publicada em 1962 e *A República Imperial*, publicada em 1973, mesmo considerando que o propósito das duas obras são significativamente distintos, as questões abordadas na segunda parte do livro “*A República Imperial*”, *Os Estados Unidos no mercado mundial: privilégios e servidões da economia dominante, caberiam ser discutidas ainda que marginalmente numa obra com as dimensões e pretensões de “Paz e Guerra entre as Nações”*. A discrepância evidencia o papel da crise de Bretton Woods na descoberta da economia política internacional e da mudança na forma tomada pela concorrência interestatal e intercapitalista no âmbito da hegemonia norte-americana. Não surpreende, portanto, que Susan Strange tenha fundado o International Political Economy Group (IPEG) em 1971 (MURPHY; NELSON, 2001)

Do mesmo modo, se insere, nesse cenário, o debate entre Waltz (2002) e o institucionalismo neoliberal de Keohane e Nye, refletindo a percepção de duas realidades internacionais dentro do sistema internacional da Guerra Fria. Waltz, com uma concepção teórica formulada para pensar exclusivamente as relações entre as grandes potências em termos sistêmicos, faz com que os Estados necessitem ser esvaziados da realidade política e econômica internamente, e a projeção internacional do poder do Estado seja definida fundamentalmente em termos de poder político-militar. Mais do que as dificuldades de explicar a mudança e as escolhas de política externa dos Estados, a opção de Waltz deve ser criticada por fetichizar a política internacional, abstrai as relações sociais subjacentes aos Estados e mesmo aquelas que permeiam as fronteiras nacionais num contexto de crescente integração capitalista mundial (BAMBIRRA, 1974). Há que se ressaltar que sua linha de interpretação e análise pode ganhar espaço e projeção em função da permanência ainda da Guerra Fria, o que permitia olhar para o sistema internacional ainda como dois polos irredutíveis do ponto de vista político. E, neste ponto, ressalta-se outra limitação desta análise sistêmica. Ainda que se pudesse argumentar não haver diferença entre os EUA e a URSS no sistema internacional em termos políticos e como polos de poder, o fato de um ser capitalista e o outro comunista claramente justifica a irredutibilidade das relações entre as duas superpotências num cenário no qual ambas se veem fragilizadas seja por fatores internos seja pela ascensão de novos Estados.

A estabilidade aparente do sistema bipolar da Guerra Fria não decorria da bipolaridade política em si mesma, como pensou Waltz, mas do conflito entre modelos econômicos e da suspensão, no campo capitalista, da luta interestatal; mais importante do que restaurar o equilíbrio de poder com os EUA, era permitir a continuidade do processo de acumulação de capital e da ordem do capital, por consequência, potências tradicionais, como a Grã-Bretanha, França e Alemanha, aceitaram a hegemonia americana e se ajustaram para colher os frutos econômicos deste processo, resultado que fragilizaria a própria base econômica da hegemonia americana (ARON, 1975). O menosprezo por estes pontos explica porque Waltz imaginava que o sistema bipolar era mais estável. De um lado, não identificou que a irredutibilidade do conflito decorria mais do conflito de modelos de desenvolvimento econômico do que da estrutura do sistema internacional, assim quando a URSS abriu espaço para as reformas econômicas se deu a aproximação e o próprio colapso do modelo soviético. De outro, subestimou o impacto do crescimento econômico das potências capitalistas e dos novos países industrializados, Waltz (2002, p. 200) afirmava então:

Os Estados Unidos e a União Soviética são economicamente menos dependentes um do outro e dos outros países do que eram as grandes potências antigamente. Se pensarmos no mundo político-internacional, é extremamente estranho que “interdependência” se tenha tornado na palavra geralmente usada para descrevê-lo.

E na sequência, o autor ainda generaliza “A interdependência tende à decrescer à medida que o número de grandes potências diminui; e dois é o menor número possível” (WALTZ, 2002, p.201). Fazer a crítica da interdependência econômica pelo baixo nível de relações econômicas entre as duas grandes superpotências é subestimar a importância da divisão em dois blocos em torno de dois modelos distintos de desenvolvimento, o capitalismo e o socialismo real, que envolvem distintos padrões de organização econômica interna e de comércio internacional. Além disso, subestima a importância econômica dos demais países do bloco capitalista e o desafio representado pela ascensão das firmas europeias e japonesas. Segundo Waltz, as empresas dos EUA possuem vantagens competitivas e o risco de investimento nestes países é baixo e mesmo se firmas norte-americanas investem em países instáveis correndo o risco da instabilidade política, as perdas serão da firma, não da nação norte-americana. Por outro lado, entende que uma vez que a maioria das multinacionais estão sediadas nos EUA, realizam a P&D lá e mantém neste país o quadro dirigente não é possível ignorar o vínculo entre as corporações multinacionais e seu país de origem, os EUA, “Sob estas condições é razoável supor que ao tomarem-se decisões corporativas a perspectiva americana será a predominante” (WALTZ, 2002, p.209), resultando em vantagem para o governo dos Estados Unidos em relação aos outros países.

Como contraponto há que se ressaltar a importância da integração capitalista mundial para as empresas multinacionais norte-americanas não pode ser menosprezada, e também, ainda que com menor peso a presença das empresas europeias, e depois japonesas (hoje mesmo chinesas), nos Estados Unidos. De todo modo, a forma da organização da produção estimulada pelas empresas multinacionais promove a integração de cadeias produtivas, o que justifica se falar em interdependência econômica (GILPIN, 1971). Por outro lado, no caso das sociedades anônimas a integração capitalista afeta a composição acionária permitindo que múltiplas nacionalidades tenham de fato assento nas decisões da empresa ainda que a sede não tenha mudado de país. Por outro lado, Waltz ignora que

as próprias multinacionais possuem poder político e interesses próprios tanto em relação ao Estado de origem como em relação ao receptor (VERNON, 1978; STRANGE, STOPFORD, HENLEY, 1991). Na mesma época, outro realista, após apontar que o crescimento das empresas multinacionais está relacionado à ordem internacional construída pelos Estados Unidos e que seu desenvolvimento foi consistente com os interesses políticos da potência dominante (GILPIN, 1971), já colocava um questionamento sobre a convergência de interesses entre as empresas e os Estados Unidos:

In contrast to the prevailing assumption that American corporate expansionism is in the larger national interest of the United States, I believe the United States must address itself to the question of the costs and benefits of foreign direct investment. As American influence declines and as foreign governments force American corporations to serve their interests, Americans must more critically examine whether corporate and national interests coincide. Ironically, this is an issue that has scarcely been addressed in the existing literature on American foreign investment and the multinational corporation. (GILPIN, 1975, p.7)

Nos anos 1970 também já era possível ver o papel da internacionalização dos bancos norte-americanos e dos mercados de eurodólares tanto para no sentido de reforçar a centralidade dos Estados Unidos no sistema internacional como também no de vincular mais fortemente os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão (GILL, 1990).

De um modo geral, ainda que Waltz (2002, p.234) entenda que “Nem os Estados Unidos nem a União Soviética têm de se fazer aceitáveis para outros estados; têm é de lidar um com o outro”, o movimento de internacionalização do capital norte-americano favorece a criação do consenso que sustenta a hegemonia norte-americana mesmo se essa for pensada em termos de dominação, como utilizado por Waltz e Aron, e não no sentido gramsciano (COX, 1986).

A alternativa proposta por Keohane e Nye (1977), Keohane (1984), teoricamente menos sofisticada, centra-se no mundo ocidental, nas relações entre a superpotência capitalista, os EUA, e os países que orbitam no seu entorno. A questão é, diante dos evidentes desgastes da hegemonia americana nos anos 1960, 1970, a diminuição de seu peso na economia mundial, as dificuldades para manter a

paridade dólar-ouro, a perda de competitividade, como o subsistema ocidental se comportaria? As instituições criadas pelos EUA seriam capazes de continuar a operar sem o poder americano? Os regimes do sistema internacional de comércio e financeiro poderiam se manter estáveis e ter continuidade diante da fragilização dos EUA? A resposta afirmativa dos autores ancorava-se na força das instituições, dos regimes internacionais diante da relativização do peso dos fatores políticos-militares, a interdependência econômica colocou em xeque a hierarquia de temas nas relações internacionais. O conceito ou tipo ideal de interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 1977) apresentava uma realidade internacional na qual há múltiplas conexões transnacionais, além das tradicionais relações interestatais, há as relações entre firmas, bancos, indivíduos da sociedade civil, etc.

As relações internacionais não estão restritas às relações entre governos. Daí decorre também que não se pode estabelecer uma hierarquia de temas na arena internacional, assim as questões militares não possuem prioridade e não é possível fazer uma distinção clara entre a agenda interna e internacional do país dada a interpenetração de atores nos dois níveis. E o uso da força não seria necessário nas regiões nas quais predominam a interdependência complexa. Do mesmo modo, haveria o fortalecimento do papel das organizações internacionais na formação da agenda internacional e como arena para a atuação política dos Estados, especialmente os mais débeis. A interdependência, produto do adensamento das relações entre os Estados através de múltiplos canais, cria novas possibilidades de conflitos de interesse tornando os regimes internacionais fundamentais para as relações internacionais. Entretanto, isso ocorre no mesmo momento em que a hegemonia americana está em declínio. Assim Keohane (1984) procura mostrar ser possível a cooperação ainda que não haja Estado hegemônico. Mais do que contestar o neorealismo de Waltz, a teoria dos regimes internacionais questiona a teoria da estabilidade hegemônica, "Whether a hegemon exists or not, international regimes depend on the existence of patterns of common or complementary interests that are perceived or capable of being perceived by political actors." (KEOHANE, 1984, p.78).

Evidentemente, o objeto sobre o qual se debruçam Keohane e Nye não é o mesmo de Kenneth Waltz. A definição estrita e rigorosa do sistema internacional e do objeto da política internacional abandonada. Keohane e Nye estão de fato tratando mais das relações internacionais em sentido lato do que da política internacional stricto sensu. E, portanto, podem colocar num plano secundário as relações entre

as duas superpotências² para centrar a análise nas relações entre os EUA e os demais países capitalistas centrais. Apesar de não poder mais ser caracterizado apenas como uma moda apenas, as demais críticas de Strange (1982) permanecem válidas, o conceito de regimes continua impreciso, Keohane e Nye (1987) reconhecem a dificuldade de materializar, operacionalizar o conceito. Ainda pode ser dito que a teoria dos regimes apresenta uma visão estática do sistema e centrada no Estado. Ou seja, Keohane e Nye identificam que o sistema internacional está em transformação, mas não identificam mudanças estruturais exceto no declínio da hegemonia americana. As transformações ocorridas na organização capitalista, o crescimento do poder político de novos atores, como as empresas multinacionais, não são incorporados na análise. Também se superestima o poder dos regimes, no âmbito monetário não se pode dizer que eles existiram após o fim de Bretton Woods.

Como apontado por Guzzini (1992), a Economia Política Internacional (EPI) aparece como uma alternativa tanto às leituras realistas na versão estruturalista ou da teoria da estabilidade hegemônica quanto às leituras liberais. De um lado, a EPI se junta às correntes liberais ao estender o seu programa de pesquisa para além das relações interestatais, há novos atores, as firmas multinacionais, os bancos internacionais, as organizações internacionais, os investidores financeiros além do crescimento de atores da sociedade civil que tornam inadequada a continuidade dos estudos internacionais a partir do prisma do mainstream das relações internacionais, o realismo. De outro, o programa de pesquisa de EPI, liderado por Susan Strange, reconhece a permanência das disputas de poder mesmo diante do enfraquecimento do Estado perante os novos atores. E avança tentando desenvolver o conceito de poder para dar conta de uma realidade na qual os Estados Unidos continuam desempenhando papel central na economia mundial, mas tem o seu peso diminuído em termos relativos ao mesmo tempo em que se aprofundam os desequilíbrios no balanço de pagamentos. Para tanto, Strange defende, por um lado, não ser possível na economia política internacional fazer uma distinção entre o poder econômico e o poder político,

It is impossible to have a political power without the power to purchase, to command production, to mobilize capital. And it is

2 De acordo com o Index do After Hegemony de Keohane, a URSS aparece em apenas 3 páginas, a Alemanha em 6, a França em 10, e obviamente várias organizações internacionais aparecem em muito mais páginas do que os três países.

impossible to have economic power without the saction of political authority, without legal and physical security that can only be supplied by political authority. (STRANGE, 1994, p.25)

Por outro, Strange identifica duas espécies de poder: o poder relativo e o poder estrutural. O poder relativo é o conceito tradicional do realismo, o poder de A determinar o comportamento de B, ainda que B desejasse comportar-se de modo diferente. Já o poder estrutural é a capacidade de moldar, definir a estrutura do sistema econômico internacional, define o marco no qual os demais Estados e outros atores, empresas multinacionais, bancos, organizações internacionais e indivíduos deverão atuar. “Structural power, in short, confers the power to decide how things shall be done, the power to shape frameworks within wich states relate to each other, relate to people, or relate to corporate enterprises.” (STRANGE, 1994, p.25). E o poder estrutural está fundado em quatro distintas estruturas: segurança, produtiva, financeira, e conhecimento. Sendo que as quatro estruturas estão relacionadas, mas nenhuma se sobrepõe sobre a outra, indicando que não há hierarquia de temas nas relações internacionais.

O desenvolvimento da análise permite à autora questionar tanto a tese do fim da hegemonia americana como a teoria da estabilidade hegemônica. Strange (1987) argumenta que a natureza das disputas estatais mudou mais por razões econômicas do que por questões políticas, o poder estrutural tem maior peso do que o poder relativo neste jogo, e o poder estrutural americano aumentou e não diminuiu, a instabilidade no sistema deve-se menos ao enfraquecimento dos Estados Unidos do que às disputas internas existentes no país sobre o interesse nacional gerando um comportamento errático em relação às questões internacionais, especialmente, no âmbito econômico, fazendo com que o poder estrutural dos Estados Unidos seja utilizado num sentido que instabiliza a economia mundial. Nesse sentido, o ativismo econômico do Estado protegendo a sua economia não resulta do declínio da cooperação ou do Estado hegemônico ordenador da economia mundial, mas da crise econômica que afeta os diferentes países e geram reações dos governos para minimizar as repercussões sobre diferentes setores da economia nacional (STRANGE, 1979).

A rigor, a concepção de Strange não estrutural³, não definido um sistema de relações diferenciadas entre os distintos atores e sendo assim o conceito de poder

3 Para uma crítica do abuso do termo estrutura e estruturalismo ver: Eco (1976).

estrutural também problemático, pois ele não é produto da posição que um país ocupa no sistema, mas das características do próprio país que permite que suas decisões e ações engendrem o sistema no qual os demais deverão operar,

These structures concern the power conferred by the ability to offer, withhold or threaten security (the security structure); the ability to offer, withhold or demand credit (the financial structure); the ability to determine the locus, mode and content of wealth-creating activity (the production structure); and, not least, the ability to influence ideas and beliefs and therefore the kind of knowledge socially prized and sought after, and to control (and, through language, to influence) access to and communication of that knowledge (the knowledge structure). (STRANGE, 1988, p.13)

Assim, se, de um lado, partindo desta matriz conceitual, rejeita-se a tese do declínio da hegemonia americana, e pode-se até mesmo relativizar o papel dos demais Estados no sistema internacional, por outro, a posição dos Estados Unidos ganha contornos imperiais tal o modo como o governo estadunidense é capaz de definir a estrutura do sistema e afetar os demais atores. Neste sentido, a posição de Strange recuperaria via poder estrutural a concepção de hegemonia como dominação, apenas agora exercida sobre o sistema, e não diretamente sobre os seus membros. Neste sentido, o esforço do programa de pesquisa da Economia Política Internacional de absorver o campo das relações internacionais (GUZZINI, 1992) pode ser considerado frustrado. A seguir esboçaremos uma leitura alternativa para as transformações ocorridas no sistema internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial.

3. O Sistema Internacional do Pós-Guerra: proposta de interpretação

A forma assumida pelas relações internacionais após o fim da Segunda Guerra Mundial permitiu que, a partir do bloco Ocidental, se engendrasses uma mudança no padrão de relações interestatais e intercapitalista demandando uma nova análise sobre a forma assumida pela política e pela economia em nível mundial.

No mundo “ocidental”, a Guerra Fria e a superioridade americana suspenderam a associação entre conflitos interestatais e concorrência intercapitalista presente no período pré-Segunda Guerra Mundial e identificado pelo conjunto pelos principais autores da teoria da imperialismo. A associação entre os Estados capitalistas e a guerra era não apenas um dístico do pensamento marxista, mas uma ideia que refletia a experiência das relações entre as grandes potências capitalistas até então. A concorrência intercapitalista em escala mundial tinha apoio na manu militari dos Estados, os quais estavam eles mesmos envolvidos na luta interestatal pelo domínio político e econômico do sistema internacional, a gestão econômica do Estado deveria estar a serviço do poder do Estado (WEBER, 1991). Desse modo, seria de se esperar, que mantendo o comportamento padrão, as rivalidades entre os Estados capitalistas fossem retomadas junto com a recuperação econômica do pós-guerra, a superioridade norte-americana vis-à-vis aos países da Europa Ocidental seria apenas mais um estímulo para as políticas de fortalecimento para reequilibrar o poder. De fato, a liderança soviética esperava pelo menos o restabelecimento de uma rivalidade entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, como aparece no Long Telegram de Kennan (1946) e no telegrama do embaixador soviético nos EUA, Novikov, no qual informava a Moscou, entre outras coisas, que os Estados Unidos viam que a Inglaterra poderia ser sua maior competidora ou ser transformada em aliada (NOVIKOV, 1946). Com a vantagem do tempo, sabemos tanto que a rivalidade não se estabeleceu como também podemos dizer que não havia possibilidade de ter se estabelecido. O que mudou? Por que os Estados imperialistas deixaram de entrar em guerra entre si para defender os espaços de seu capital, das suas burguesias financeiras? Por que as guerras interimperialistas foram suspensas após a Segunda Guerra Mundial?

A crise de Bretton Woods, apresentada como momento do declínio da hegemonia dos Estados Unidos, permite identificar um movimento que já estava presente desde o início no sistema internacional do bloco Ocidental, mas que somente se torna evidente na crise e num momento de relativização da Guerra Fria. Bretton Woods e sua crise permitem colocar em discussão a relação entre o plano da política e da economia no Sistema Internacional. Ainda que com caráter heurístico, a apresentação marxista do capitalismo sempre entendeu o processo de desenvolvimento capitalista como uma crescente separação entre a esfera política e o processo de acumulação capitalista, uma vez instalado o modo de produção especificamente capitalista, o processo de acumulação de capital prescindiria, teoricamente, das intervenções políticas, a acumulação do capital, a distribuição da

mais-valia se fariam em função da própria dinâmica econômica. Como entendido por Ellen M. Wood (2003, p.35):

A diferenciação da esfera econômica no capitalismo, pode, portanto, ser assim resumida: as funções sociais de produção e distribuição, extração e apropriação de excedentes, e a alocação do trabalho social são, de certa forma, privatizadas e obtidas por meios não-autoritários e não-políticos. Em outras palavras, a alocação social de recursos e de trabalho não ocorre por comando político, por determinação comunitária, por hereditariedade, costumes nem por obrigação religiosa, mas pelos mecanismos de intercâmbio de mercadorias. Os poderes de apropriação de mais-valia e de exploração não se baseiam diretamente nas relações de dependência jurídica ou política, mas sim numa relação contratual entre produtores “livres”- juridicamente livres e livres dos meios de produção – e um apropriador que tem a propriedade privada absoluta dos meios de produção.

Isto não significa que o capitalismo possa prescindir do Estado⁴, ao contrário, o Estado fundamental, por um lado, há um marco jurídico necessário ao funcionamento do capitalismo incrustado na própria estrutura do sistema⁵. Por

4 Pasukanis (1989, p.7): “não apenas tal ou qual estrutura técnica do Estado nasce no terreno do Mercado, como também que não deixa de existir um vínculo interno indissociável entre as categorias da economia mercantil, e monetária e a própria forma jurídica. Numa sociedade onde existe dinheiro, e onde, por conseguinte, o trabalho privado individual só se torna trabalho social pela mediação de um equivalente geral, encontram-se já delineadas as condições de uma forma jurídica com as suas oposições entre o subjetivo e o objetivo.

“É, pois, somente numa tal sociedade que se abre a possibilidade de o poder político se opor ao poder puramente econômico, o qual se revela, o mais distintamente, sob a forma do poder do dinheiro. Ao mesmo tempo a forma da lei torna-se igualmente possível.”

5 Conforme Pasukanis (1989, p.9-10): “As coisas apresentam-se, exemplificativamente, da seguinte maneira no que diz respeito à propriedade privada: só o momento da livre alienação revela plenamente a essência fundamental desta instituição, ainda que, indubitavelmente, a propriedade, como apropriação, tenha existido antes como forma, não só desenvolvida, mas, também, muito embrionária da troca. A propriedade como apropriação é a consequência natural de todo modo de apropriação; porém, a propriedade só reveste a sua forma lógica mais simples e mais geral de propriedade privada quando se visa ao núcleo de uma determinada formação social onde ela é determinada como a condição elementar da contínua circulação dos valores, que se opera de acordo com a fórmula Mercadoria-Dinheiro-Mercadoria. “E quanto à relação de exploração, sucede exatamente o mesmo. Esta, entenda-se bem, em nenhum caso vê-se ligada à relação de troca como sendo igualmente concebível numa economia natural. Porém, é apenas na sociedade burguesa capitalista, em que o proletário surge como alguém que dispõe da sua força de trabalho como mercadoria, que a relação

outro, o Estado obscurece as relações de classe e a violência subjacente sociedade (FAUSTO, 1987). A existência do Estado, enquanto detentor do monopólio da violência legítima, permite que o poder político seja retirado da burguesia. As vantagens econômicas da burguesia aparecem como decorrentes da sua eficiência no mercado capitalista apenas. O uso da violência, do poder político como instrumento de acumulação fica descartado, como princípio, no modo de produção capitalista desenvolvido. Evidentemente, o papel do Estado no capitalismo se complexificou, uma parte da essência do capitalismo teve que ser assumida para novamente ser ocultada, por exemplo, a desigualdade entre partes presente no contrato de trabalho (FAUSTO, 1987, 320-329). De todo modo, a lógica da acumulação e reprodução do capital persiste prescindindo do Estado. Se a ordem do capital necessita da proteção do Estado como pressuposto e da sua intervenção em momentos críticos, do ponto de vista teórico, ainda possível afirmar que a acumulação e distribuição do capital se sustenta na própria dinâmica econômica e não no uso do poder político diretamente.

Obviamente que vários questionamentos poderiam ser postos sobre a relação entre o Estado e a acumulação de capital dentro de cada Estado em particular desde o pós-guerra até o momento, mas no que interessa ao desenvolvimento do argumento, o importante é o reconhecimento da diferenciação entre a esfera política e econômica e a autonomia do processo de acumulação de capital em relação ao uso da força para permitir a apropriação do excedente pela burguesia. Desta constatação, segue-se a pergunta, se no desenvolvimento do sistema interestatal e do capitalismo em escala mundial é possível identificar o mesmo processo de separação entre a política e a economia, ou melhor, se o processo de acumulação de capital ao longo do processo histórico passou a demandar menos o uso da força e da violência como forma de apropriação do excedente.

A hipótese formulada é que da mesma forma que o processo de desenvolvimento do capitalismo dentro de um país leva à autonomização do econômico frente ao político, ou seja, separa-se o poder político do poder econômico, a expansão do capital em nível internacional, à medida que avança, passa a prescindir

econômica da exploração e juridicamente mediatizada sob a forma de um contrato.

"É justamente por isso que na sociedade burguesa a forma jurídica, em oposição ao que ocorre nas sociedades edificadas sobre a escravatura e a servidão, adquire uma significação universal; é por isso que a ideologia jurídica se torna a ideologia por excelência e que também a defesa dos interesses de classe dos exploradores surge, com um sucesso sempre crescente, como a defesa dos princípios abstratos da subjetividade jurídica."

cada vez mais do Estado nacional de origem como agente motor da expansão e garantidor dos ganhos, e com isso a expansão territorial, política e militar deixa de ser um pré-requisito do processo de acumulação engendrado por cada capitalista em particular a partir de sua base nacional. Esta autonomia fica evidenciada na forma assumida pelo capitalismo e pelo sistema internacional no pós-Segunda Guerra Mundial, mas há elementos anteriores da constituição deste processo.

Assim durante o Antigo Sistema Colonial, ao Estado cabe garantir a inserção de determinadas regiões na economia mundial e simultaneamente estabelecer a dominação política para garantir que exploração se realize exclusivamente em função dos interesses do seu capital. Na fase imperialista do capitalismo, já há situações nas quais o capital pode prescindir do seu Estado de origem para garantir a inserção de determinada região na economia mundial e também se torna desnecessário a dominação política, foi o caso da América Latina. Em outros casos, a ameaça imposta por outros capitais e Estados nacionais leva à necessidade de uma intervenção política para garantir os direitos do capital nacional, foi o que ocorreu na África. Ou seja, convivem simultaneamente a lógica territorial dos conflitos interestatais e a lógica capitalista (ARRIGHI, 1996; FIORI, 1999; FIORI, 2004).

Após a Segunda Guerra Mundial dá-se uma nova configuração, a unidade dos Estados capitalistas na defesa da ordem do capital permite que a dominação e a forma de inserção possam ser exercidas pelo capital sem uma ação direta dos Estados capitalistas desenvolvidos, dos Estados imperialistas. A intervenção ocorre apenas quando movimentos políticos internos aos países periféricos agem para mudar a forma da inserção internacional ou romper com o capitalismo. No cotidiano, a própria expansão do capital internacional nas regiões periféricas é capaz de moldar a dominação e a forma de inserção na medida em que se articula, molda e constrói o Estado periférico em associação com as frágeis burguesias locais. Este quadro de autonomia do capital frente aos fatores políticos da acumulação se aprofunda com os processos de liberalização.

Sob a ameaça do socialismo real gestou-se uma nova modalidade de relação entre o Estado capitalista e o capital. Dada a superioridade americana de um lado, e a ameaça comunista interna e internacionalmente, os antigos países imperialistas são forçados a suspender as rivalidades políticas e econômicas (THALHEIMER, 1946). Desse modo, o Estado já não mais busca sustentar os interesses do capital nacional, em primeiro lugar, mas busca garantir a ordem do capital. Transformação essa que suspende as rivalidades bélicas entre os Estados capitalistas desenvolvidos, afastando-se assim do cenário retratado nos textos clássicos sobre

o imperialismo, Lenin, Bukharin, Trotsky. Esta suspensão permite que o exercício da supremacia americana utilize-se de outros meios para operar.

A separação das lutas intercapitalistas das lutas interestatais demanda a institucionalização das relações econômicas internacionais. É preciso que a natureza hierárquica e violenta do sistema internacional seja obscurecida. Ainda que sem a profundidade representada pelos Estados para as relações internas, as organizações internacionais desempenham este papel no cenário internacional, criam uma aparência de igualdade entre os Estados dentro de uma realidade profundamente desigual. Esta aparência de igualdade faz com que a criação de uma institucionalidade facilite a construção da hegemonia americana. Ainda que a desigualdade se apresente em vários mecanismos, como o Conselho de Segurança, as quotas do FMI, etc., as instituições, ou os regimes formalmente construídos, parecem retirar as relações internacionais do império do arbítrio, especialmente no que concerne às relações entre a superpotência capitalista e as velhas potências imperialistas decadentes.

A unidade do bloco capitalista é forjada também pela mudança na natureza da guerra. O surgimento dos artefatos nucleares coloca em xeque a via tradicional de alternância de poder no sistema internacional. Qualquer país disposto a desafiar os Estados Unidos e remodelar o sistema internacional deveria estar disposto a utilizar os artefatos nucleares. Se esta disposição era questionável mesmo em relação à União Soviética, ela desaparece em relação ao bloco Ocidental. Por isso, ao contrário, dos ciclos hegemônicos anteriores nos quais logo após a afirmação da hegemonia de um Estado se podia identificar os contendores, no caso norte-americano, isto não foi possível e ainda é questionável. Escrevendo nos anos 60, Aron (1986, p.512) ainda podia afirmar que a experiência nuclear era muito recente e afirmar que “se a ameaça é feita, isto significa que a possibilidade da sua execução é aceita pelo Estado sujeito e pelo Estado objeto”. Podendo nos aproveitar da experiência histórica precedente, é possível concordar com Kenneth Waltz (2003, 2012), que a presença das armas nucleares e a sua difusão possuem um caráter pacificador das relações internacionais na medida em que eleva o custo da guerra em relação aos possíveis ganhos e aumenta a segurança do Estado. Permite-se afirmar, portanto, que a introdução das armas nucleares desestimulou a retomada das hostilidades bélicas entre as grandes potências e favoreceu novos arranjos de política internacional. O mesmo aspecto é colocado por Keohane (1984, p. 244), defendendo o declínio norte-americano, afirma ser necessária a cooperação sem hegemonia, porque dado o potencial destruidor das armas nucleares e as mu-

danças hegemônicas serem realizadas através da guerra, “it is probably safe to assume that hegemony will not be restored during our lifetimes”.

Essa nova realidade da política internacional permite o estreitamento dos laços entre os capitais de diferentes nacionalidades e facilita a autonomização do capital frente ao Estado nacional de origem, há uma despolíticação da acumulação em nível mundial, ou seja, os capitais americanos, ingleses, alemães, etc. se projetam sobre novos espaços enquanto capital, e não representando diretamente os interesses de um dado país, como um instrumento direto da política externa, e dessa forma os seus interesses serão defendidos pelos Estados capitalistas em geral, e não apenas por aquele no qual se constituiu originalmente. Evidentemente, o capital norte-americano possui vantagens significativas, ao final da Segunda Guerra Mundial, o mercado mundial está aberto e livre para a expansão internacional das empresas norte-americanas. As vantagens existem como ponto de partida dado pelo contexto internacional, agora a manutenção dessas vantagens dependeu da capacidade das firmas norte-americanas de enfrentar a concorrência das firmas europeias e japonesas no mercado mundial, e o próprio declínio econômico relativo dos EUA mostra como as firmas estadunidenses, em muitos casos, não foram capazes de manter-se na dianteira. De todo modo, avança uma integração produtiva intrainperialista, que analisada em termos realistas, representaria um enfraquecimento do poder e da segurança do Estado.

Forja-se a partir daí uma burguesia com interesses cada vez mais transnacionais constituindo uma agenda que não reflete os objetivos de política externa de seus países, mas o interesse das próprias empresas, desta burguesia internacional, e evidentemente dos bancos internacionais. Tem razão, portanto, Strange (1991, 1994) quando afirma que mudaram as relações interestatais e novos atores passam a ter poder nas relações internacionais. Entretanto, é um equívoco afirmar que sistema, o marco de atuação destes atores, emana do poder estrutural dos Estados Unidos tal como entendido pela autora. Os Estados Unidos são afetados e modificados pela própria forma assumida pelo sistema a partir do final da Segunda Guerra Mundial, e pela interação das decisões tomadas ao longo do processo.

O poder estrutural dos Estados Unidos deve ser compreendido também de maneira sistêmica. Na medida em que a estrutura política e econômica norte-americana foi engendrada sob a hegemonia americana, os Estados Unidos ocuparam a posição central, mas ao mesmo tempo, esta estrutura política e econômica, capaz de definir estratégias ganhadoras e perdedoras no sistema internacional se autonomiza frente aos Estados Unidos. A estrutura do sistema internacional

não é governada, gerida diretamente pelos Estados Unidos, nem reflete em cada conjuntura os interesses dos Estados Unidos. De fato, essa estrutura abriu espaço para o desenvolvimento paralelo ao sistema hobbesiano, da anarquia e dos conflitos interestatais, para o surgimento de um sistema lockeano, forjado a partir da integração mundial da acumulação capitalista e da formação de interesses de classes transnacionais (PIJL, 1998). Neste âmbito deveria vigorar o livre mercado, e caminhou-se muito neste sentido, com o fim de Bretton Woods e os processos de liberalização. Por outro lado, o livre mercado, sem qualquer regulação ou governança, é impossível (POLANYI, 2000), o que resulta em demandas crescentes por uma regulamentação das relações econômicas internacionais, que vão desde o aprofundamento do GATT através da OMC até a proposta de Acordo Multilateral de Investimentos (MAI) para criar um marco regulatório para as empresas multinacionais. Se muitas vezes as propostas mais radicais de mudar o marco de regulação do plano interno aos Estados para o plano internacional não progredem, isso não impede que haja iniciativas menos ousadas persistindo como alternativas, por exemplo, o MAI foi inviabilizado em âmbito mundial, mas em outra escala existe o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos do Banco Mundial. Se os acordos para além de Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão encontraram várias barreiras ao longo do tempo, entre eles as relações econômicas internacionais foram fortemente institucionalizadas. Neste movimento, a participação da sociedade civil, da burguesia internacional é fundamental através de iniciativas como o Fórum Econômico Mundial e a Comissão Trilateral (GILL, 1990).

O principal efeito dessa nova organização capitalista forjar uma hegemonia mundial para classes vinculadas ao grande capital internacional⁶. Hegemonia esta que se gesta tanto dentro das grandes nações capitalistas como dentro das organizações internacionais ligadas aos interesses do capital (FMI e Banco Mundial, OMC, ou o Banco Central Europeu) e também em organizações não-governamentais que estimulam a organização de interesses desta burguesia internacional. Esta burguesia internacional não necessariamente está representada pelos Estados Unidos e por sua política externa. Ao contrário, há fricções. Como nem todo o capital foi internacionalizado, a maior parte da população norte-americana, e mundial, ainda vive ligada à economia nacional, os conflitos entre a agenda internacional do grande capital e a política externa, e mesmo interna, dos Estados Unidos exist-

6 Gill, Stephen, *American hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

tem. Além disso, na ausência de uma governança mundial e sendo o dólar a moeda corrente da economia internacional, os Estados Unidos sofrem as maiores pressões, o lobby, deste capital internacionalizado para promover as políticas que atendam aos seus interesses. Se no que se refere a forma da política externa pode haver fricções, a gestão do dólar e das finanças internacionais tem atendido aos interesses dessa burguesia mundial.

Esse arranjo do sistema é que faz com que o poder estrutural americano deve ser pensado numa análise mais próxima a Foucault e não no caminho tomado por Strange para permitir afirmar a continuidade da centralidade dos Estados Unidos sem que com isso devamos concluir a existência de um império americano em sentido estrito. Define Foucault (1979, p. 183),

O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles.

Esta leitura sobre o poder é perfeita para pensar as transformações no sistema internacional ao longo do pós-guerra. Não sem conflitos, não sem contradições, a integração capitalista em escala mundial construiu um sistema no qual os Estados Unidos continuam no centro, porém o “poder americano” não emana exatamente de Washington para o mundo, mas é exercido a partir de diferentes pontos do sistema através de decisões tomadas por outros Estados, por decisões das empresas transnacionais, por decisões dos investidores financeiros, e demais atores. A opção japonesa e alemã por manter os superávits comerciais e se aproveitar da valorização do dólar, a opção chinesa de seguir pelo mesmo caminho até num cenário de desvalorização mundial da moeda norte-americana, a abertura europeia para a formação do mercado de eurodólares, as decisões de investidores no mundo inteiro repetidas diariamente de avaliar a sua riqueza em dólares, as decisões das empresas de avaliar a sua lucratividade em dólares, a abertura dos países aos investimentos norte-americanos, a adoção da tecnologia norte-

-americana, a incorporação de valores e da cultura norte-americana, etc. fazem com que a centralidade dos Estados Unidos na estrutura política, econômica, social e cultural internacional seja reafirmada diariamente por diferentes atores em distintos pontos do sistema. Esta estrutura já não reflete mais apenas os interesses dos Estados Unidos, o país já não é mais hegemônico no sentido gramsciano, mas esta discussão foi superada pela própria dinâmica do sistema engendrado pela hegemonia americana.

O descarte da guerra entre grandes potências permitiu a capilarização do “poder americano” em diferentes pontos do sistema, mas esta capilaridade do “poder americano” não favorece o sonho imperial norte-americano, porque esta capilaridade não é controlada pelo Estado norte-americano, mas é resultado de uma ação descentralizada e descoordenada da qual participam diferentes atores, os Estados, o capital internacional financeiro e produtivo, as organizações não-governamentais, as organizações internacionais, a mídia, e mesmo os indivíduos. Esta realidade é um desafio tanto para os Estados Unidos como para a luta contra imperialismo ou pelo desenvolvimento, porque o território nacional foi minado. Este aspecto não pode ser ignorado nem mesmo quando se analisa a China e as suas perspectivas de evolução do sistema internacional. Mantida a dinâmica atual do capitalismo em escala mundial e o modelo de desenvolvimento chinês, o mais provável é a China continuar sendo o braço direito do Estados Unidos (HO-FUNG, 2011), e colocar-se junto aos Estados Unidos no centro da economia mundial, usufruindo de forma limitada deste poder estrutural capilarizado.

A China em sua ascensão força uma redistribuição de poder econômico em seu favor, quando pensamos em poder relativo, mas sem que isso resulte na contestação da ordem econômica internacional que vem se constituindo desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Ao contrário, a China se beneficia da integração capitalista em escala mundial captando investimentos das empresas multinacionais e se inserindo nas cadeias globais de valor, e a cada etapa de desenvolvimento se posicionando em setores de maior valor agregado, intensivos em capital. A China não desafia o poder monetário americano, não contesta a globalização, busca capitalizar benefícios e ao fazer isso aprofunda a sua integração com a economia mundial em geral e com a economia dos EUA em particular. Em função destas características, além da questão nuclear, é improvável que a China e os Estados Unidos reproduzam a experiência das guerras entre grandes potências do passado. A unidade da acumulação capitalista em escala mundial coloca-se cada vez mais em contradição com a forma Estado, ainda que não possa prescindir desta e

nem tenha condições de engendrar a sua superação. Mas com isso gera demandas por um maior grau de institucionalização e regulação da acumulação em escala mundial. A inserção chinesa não escapa deste movimento. Neste quadro, ainda que não se sustente a ideia de um império norte-americano, é improvável o surgimento de uma potência rival para pleitear a hegemonia do sistema, as estruturas políticas e econômicas internacionais parecem ter mudado.

Deste modo, convivem no sistema duas tendências, de um lado, há ainda a presença da lógica territorial e o poder político-militar localiza-se num locus específico, os Estados Unidos ainda são o principal centro político internacional, seja pelo predomínio militar seja pela ausência de uma governança transnacional. Por outro lado, o poder refletido pela estrutura do sistema está disperso em diversos loci e atores, numa realidade mais lockeana do que hobbesiana e que, portanto, demanda a regulação, a lei, as garantias ao direito do capital em escala mundial. Em termos marxistas ortodoxos seria possível afirmar a contradição entre a estrutura econômica e superestrutura política em nível mundial. Entretanto, é improvável que num tempo previsível a forma Estado, de caráter nacional, dê lugar a novas formas de comunidades políticas mais amplas (ELIAS, 1993). Sendo assim, a instabilidade política e econômica deve persistir, e, portanto, as crises devem ser recorrentes em diferentes pontos do sistema. Pois cada Estado em particular, nem mesmo os Estados Unidos, tem condições de dar uma solução definitiva para a crise.

Da análise precedente, duas conclusões equivocadas devem ser evitadas: não se afirma o fim dos conflitos militares e não se conclui que os Estados nunca apoiem o capital nacional. A guerra foi suspensa entre as grandes potências em função dos arsenais nucleares e crescentemente em função da integração capitalista em escala mundial. As intervenções militares na periferia ainda são possíveis e ocorrerão sempre que decisões políticas dos Estados periféricos afetarem áreas estratégicas não apenas para os Estados Unidos, mas para o capitalismo global como um todo. As “des-inserções” da economia mundial não serão bem-recebidas. Além disso, evidentemente o processo em curso não é linear, ao contrário, é marcado por tendências contraditórias. Então é possível que muitas vezes o governo norte-americano atue não em consonância com os interesses do capital internacionalizado, mas em função daqueles que perderam espaço na concorrência internacional, ou ainda em função de interesses nacionalistas, ou ainda procure casar uma política externa de caráter tradicional, pautada nos valores da segurança e do poder militar, com as posições expressadas pelos ideólogos do império

americano. Entretanto, estes epifenômenos políticos, resultados de políticas voluntaristas viabilizadas pela conjuntura, não podem impedir de observar o movimento da estrutura do sistema, e as tendências em curso, elas são mais adequadas para explicar a instabilidade e a crise.

O fato da acumulação em escala mundial ter passado a prescindir do uso da força, da manu militari do Estado para ter continuidade, não significa que o Estado não apoie as empresas, a natureza do apoio é que mudou, não se pode contar com os instrumentos de força, porém a política econômica do Estado continua presente.

Essa nova versão da antiga rivalidade entre Estados chamei de geoeconomia. Nela, o capital de investimento para a indústria fornecido ou orientado pelo Estado equivale ao poder de fogo; o desenvolvimento de produtos subsidiados pelo Estado é o equivalente da inovação armamentícia; e a penetração de mercado apoiada pelo Estado substitui as bases e guarnições militares em território estrangeiro, assim como a influência diplomática. (LUTTWACK, 2001, p.160)

Luttwack está se referindo ao período posterior à Guerra Fria, mas nos termos da análise que estamos realizando, a afirmativa é válida para o bloco Ocidental desde o final da Segunda Guerra Mundial. Strange (1979) também aponta no mesmo sentido, entre os países capitalistas, a rivalidade e concorrência pode ser encontrada em análises específicas de setores econômicos sem cadeias produtivas integradas internacionalmente, por exemplo, o setor têxtil. Da análise, conclui “international production tends to reduce the grounds for conflict between states while national production exacerbates international conflict” (STRANGE, 1979, p. 328). No entanto, não se pode deixar de notar algumas contradições dessas políticas de apoio, em relação às sociedades anônimas, a propriedade cruzada de diferentes nacionalidades é uma constante, o que torna difícil afirmar que o apoio é exclusivo ao capital nacional. Também há vários obstáculos, no marco da OMC e das organizações regionais, para se diferenciar o capital nacional e estrangeiro na concessão de estímulos econômicos. Como já mencionado, a expansão das empresas multinacionais para o exterior pode mesmo enfraquecer em termos relativos o país de origem vis-à-vis o receptor.

Além disso, as cadeias produtivas crescentemente integradas ocasionam a transmissão dos impulsos mesmo internacionalmente. Para os países periféricos,

a situação tende a ser mais dramática, por exemplo, o conflito comercial entre o Brasil e o México referente ao volume de importações do setor automobilístico feitas pelo Brasil é melhor compreendido como resultado da organização das cadeias produtivas da indústria automobilística realizada pelas próprias empresas, ao definirem onde iriam produzir o que e a direção dos fluxos de importação e exportação das subsidiárias, criaram um conflito comercial entre o Brasil e o México. Ou seja, ainda que os Estados estejam disputando market shares na economia mundial (STRANGE, 1987), o raio de manobra deles se reduz na medida em que amplia o poder das empresas transnacionais, dos bancos e do capital financeiro de um modo geral. Mesmo nas crises, nas quais o capital sempre demanda o apoio do Estado, é difícil defender que o Estado fará diferenciação, por exemplo, entre bancos nacionais e estrangeiros. Na crise financeira desencadeada em 2008, o apoio dos Estados Unidos e dos países da União Europeia foi indiferenciado, porque a falência mesmo de um banco estrangeiro poderia aprofundar ainda mais a crise.

O capital sempre fragmentou, desequilibrou e hierarquizou o espaço nacional e internacional (HARVEY, 2005; LIPIETZ, 1988), mas com a dinâmica capitalista centrada no mercado interno, era possível forjar uma correlação de forças sociais para impor através do Estado políticas para reduzir as desigualdades regionais. Com a liberalização, a internacionalização em larga escala do capital, e a construção de cadeias globais de valor aumentam as barreiras para o sucesso das políticas de homogeneização do espaço econômico nacional, com isso a reorganização espacial do capitalismo remodelou tanto economias centrais como periféricas. E a falta de um arranjo político-institucional freia a adoção de políticas compensatórias em âmbito mundial. Obviamente, a financeirização do capital e a virtualização do espaço de acumulação ainda agravam estas tendências de fragmentação dos espaços nacionais.

4. À Guisa de Conclusão

A partir da análise precedente, e buscando uma compreensão mais adequada das relações internacionais e da economia política internacional, propomos que a análise sistêmica das relações internacionais, lato sensu, deve ser dividida em três níveis de análise: em nível infraestrutural está o capital e a sua dinâmica de acumulação, o espaço do mercado; no nível superestrutural está a

política internacional, o Estado no interior do sistema internacional. Entre estes dois planos está a mesoestrutura, o espaço do cotidiano nas relações internacionais, e o objeto privilegiado de análise da economia política internacional, pois é onde os dois planos de relações anteriores se encontram. Dentro desta lógica, pode-se afirmar que as mudanças na superestrutura do sistema internacional, a Guerra Fria e a hegemonia americana, criou um mesoestrutura baseada nos regimes internacionais, e gestou as possibilidades de mudanças na infraestrutura. O movimento veio das mudanças políticas para a mudança na dinâmica econômica.

Agora, as transformações ocorridas ao nível da infraestrutura engendram mudanças na mesoestrutura, particularmente em relação à natureza do poder estrutural e na forma de interação dos atores. Este movimento resulta num conflito entre a superestrutura e a infraestrutura, que se expressa na instabilidade política e econômica no estrato intermediário do sistema, dificultando inclusive a cooperação nas questões econômicas internacionais. Ou seja, a hegemonia inicialmente foi forjada no âmbito das relações interestatais e redefiniu a estrutura do sistema. Agora uma nova hegemonia está sendo forjada a partir da dinâmica da acumulação capitalista, é uma hegemonia de classe e não-nacional, e pelo seu caráter transnacional, não encontra um canal adequado para se expressar e assumir o controle do sistema. Assim as tensões se avolumam em diferentes pontos do sistema.

A trajetória da estrutura política e econômica internacional reforça o imperativo do dístico comunista, “Proletários de todo o mundo, uni-vos!”, enquanto é clara a existência e a organização de uma burguesia transnacional, a organização dos setores populares ainda engatinha e padece da ausência de um conjunto de propostas alternativas. Particularmente importante seria a substituição do difuso discurso antiglobalização por propostas de fortalecimento do controle político do mercado mundial fazendo com que este se subordine aos objetivos políticos e sociais definidos a partir da sociedade. Entretanto, este caminho ainda é profundamente idealista, e aí o discurso antiglobalização ganha espaço. Para a efetivação das políticas antiglobalização é suficiente, desconsiderando eventual ação militar externa, que o Estado, e sua base social, estejam dispostos a arcar com os custos políticos e econômicos da “des-inserção” na economia mundial, por mais que os efeitos possam ser desastrosos e passageiros, já que o movimento pela reinserção será articulado a partir de dentro do próprio país. Dada as características do sistema apontadas anteriormente, ganha mais consistência a feliz expressão de Cardoso (1973, p.200) “A antiNação estará dentro da “Nação” – por assim dizer – no seio da população local e em diferentes estratos sociais”.

Por outro lado, uma programa de controle político e social da globalização mostra-se utópico com uma superestrutura definida por um mundo povoado por Estados nacionais, e que posicionam-se em função das diferenças de poder relativo. Assim as tensões políticas internas aos Estados também devem crescer, pois se tornará mais difícil dar vazão às demandas populares levadas ao Estado para contornar os efeitos do processo de acumulação de capital em escala mundial. Sendo assim, os processos de construção nacional, temática cara ao pensamento social latino-americano, enfrentam barreiras estruturais ainda mais profundas e, ao mesmo tempo, a polarização social nos países de capitalismo avançado tendem a se agravar. Cenário, que coloca mais uma vez o desafio, da formatação de um projeto político capaz de equacionar os novos problemas que se apresentam.

5. Referências bibliográficas

- ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília, EdUnB, 1986.
- ARON, Raymond. República imperial: os Estados Unidos no mundo do pós-guerra. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- ARRIGHI, Giovanni. O Longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro/São Paulo, Contraponto/Unesp, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni; BARR, Kenneth; HISAEDA, Shuji. A Transformação da empresa capitalista. In: ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. Caos e governabilidade no modern sistema mundial. Rio de Janeiro, Contraponto/UFRJ, 2001.
- ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo, Boitempo, 2008.
- BAMBIRRA, Vania. Integración Monopólica Mundial e Industrialización: sus contradicciones. Caracas, UCV, 1974.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis, Vozes, 1997.
- BRAGA, José Carlos de Souza. Economia política da dinâmica capitalista (Observações para uma proposta de organização teórica). Campinas, Texto para Discussão, IE/Unicamp, n. 51,1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique. O Modelo político brasileiro. São Paulo, Difel, 1973.
- COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: Robert O. KEOHANE. Neorealism and its critics. New York, Columbia University Press, 1986.
- ECO, Umberto. A estrutura ausente. São Paulo, Perspectiva, 1976.

- ELIAS, Norbert. O Processo Civilizador. Vol2: Formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro, Zahar, 1993.
- FIORI, José Luís. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, José Luís (org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, Vozes, 1999.
- FIORI, José Luís. Formação, expansão e limites do Poder Global. In: FIORI, José Luís. O Poder Americano. Petrópolis, Vozes, 2004.
- FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- GILL, Stephen. American hegemony and Trilateral Commission. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- GILPIN, Robert. The Politics of transnational economic relations. International Organization, vol. 25, n. 3, 1971, pp.398-419.
- GILPIN, Robert. U.S. power and the multinational corporation: The political economy of foreign direct investment. New York, Basic, 1975.
- GOWAN, Peter. A Calculus of power. New Left Review, 16, 2002, pp. 47-67.
- GUZZINI, Stefano. The Continuing story of death foretold realism in International Relations/International Political Economy. Florença, European University Institute, 1992.
- HARVEY, David. A Produção Capitalista do espaço. São Paulo, Annablume, 2005.
- HO-FUNG, Hung. O braço direito dos Estados Unidos? o dilema da República Popular da China na crise global. Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 89, mar. 2011.
- KENNAN, George. Long telegram. 1946. Disponível em: <http://digitalarchive.wilson-center.org/document/116178>
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and Interdependence. Boston, Little Brown, 1977.
- KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. Power and Interdependence revisited. International Organization, vol. 41, n.4, 1987, p.725-753.
- KEOHANE, Robert O. After hegemony: cooperation and discord in the World Political Economy. Princeton, Princeton University Press, 1984.
- LAZZERI, Christian; REYNIÉ, Dominique (org.). Le pouvoir de la raison d'état. Paris, PUF, 1992.
- LIPIETZ, Alain. O Capital e seu espaço. São Paulo, Nobel, 1988.
- LUTTWAK, Edward. Turbocapitalismo: perdedores e ganhadores na economia globalizada. São Paulo, Nova Alexandrina, 2001.
- MURPHY, Craig N.; NELSON, Douglas R. International Political Economy: a tale of two heterodoxies. British Journal of Politics and International Relations, vol. 3, n. 3, 2001, pp. 393-412.

- NOVIKOV, Nikolai. Telegram from N. Novikov, soviet ambassador to US, to the Soviet Leadership. 1946. Disponível em: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110808>
- PECEQUILO, Cristina. Os Estados Unidos e o Século XXI. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.
- PIJL, Kees van der. Transnational classes and international relations. London, Routledge, 1998.
- POLANYI, Karl. A Grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro, Elsevier, 2000.
- STRANGE, Susan. The management of surplus capacity: or how does theory stand up to protectionism 1970s style? *International Organization*, vol. 33, n. 3, 1979, pp. 303-334.
- STRANGE, Susan. Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis. *International Organization*, vol. 36, n.2, 1982, pp.479-496.
- STRANGE, Susan. The persistent myth of lost hegemony. *International Organization*, vol. 41, n. 4, 1987, pp. 551-574.
- STRANGE, Susan. The Future of the American empire. *Journal of International Affairs*, vol. 42, n. 1, 1988, pp. 1-17.
- STRANGE, Susan; STOPFORD, John M.; and HENLEY, John S. Rival states, rival firms: competition for world market shares. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- STRANGE, Susan. States and markets. London, Continuum, 1994.
- VERNON, Raymond. Soberania Ameaçada: a expansão multinacional das empresas americanas. São Paulo, Pioneira, 1978.
- THALHEIMER, August. Linhas e conceitos básicos da política internacional após a II Guerra Mundial. 1946. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/thalheimer/1946/mes/linhas.htm>, acesso em: 20/01/2013.
- WALTZ, Kenneth N. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa, Gradiva, 2002.
- WALTZ, Kenneth N. More may be better. In: SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. The Spread of nuclear weapons: a debate renewed. New York, W.W. Norton, 2003.
- WALTZ, Kenneth N. Why Iran should get the bomb. *Foreign Affairs*, vol.91, n. 4, 2012, pp. 2-5.
- WEBER, Max. Max Weber: Escritos Políticos. Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- WOOD, Ellen Meiksins. Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico. São Paulo, Boitempo, 2003.

De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS

From New York to Durban: the institutionalization process of the BRICS

Diego Santos Vieira de Jesus | dsvj@puc-rio.br

Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI / PUC-Rio). Professor dos cursos de Graduação em Relações Internacionais e de Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais Contemporâneas e em Ajuda Humanitária e ao Desenvolvimento da PUC-Rio. Professor do curso de Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ).

Recebido 17-abr-13 | Aceito 20-jun-13

Resumo O objetivo é explicar o processo de institucionalização do BRICS, dos primeiros encontros do agrupamento em nível ministerial à Cúpula de Durban. O argumento central aponta que o desenvolvimento de instrumentos de cooperação e colaboração de baixas obrigação, precisão e delegação está relacionado à estrutura de preferências convergentes dos membros por maior agilidade na implementação de compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras. **Palavras-chave** BRICS; institucionalização; legalização

Abstract The purpose is to explain the process of institutionalization of the BRICS group, from the first meetings at the ministerial level to the Durban Summit. The central argument indicates that the development of instruments for cooperation and collaboration with low obligation, precision and delegation is related to the structure of members' convergent preferences for greater flexibility in the implementation of commitments, greater flexibility to perform policy choices and greater independence from third parties. **Keywords** BRICS; institutionalization; legalization

Introdução

O acrônimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) foi elaborado pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neill, no estudo "Building Better Global Economic BRICs", de 2001. Dentre os pontos principais, o estudo indicava que, em 2001 e 2002, o crescimento do PIB real nas maiores economias de mercado emergentes excederia o do G7. Nos dez anos seguintes, o peso dos Estados BRIC e especialmente da China no PIB mundial cresceria, trazendo questões importantes sobre o impacto econômico global das políticas fiscal e monetária nos Estados BRIC. Diante de tais perspectivas de transformação, os fóruns de formulação de política mundiais deveriam ser reorganizados, e o G7 deveria ser ajustado para incorporar representantes dos Estados BRIC (O'NEILL, 2001). O conceito BRIC referia-se a Estados que individualmente tinham características que possibilitavam sua consideração em conjunto, mas que, até 2006, não constituíam um mecanismo que viabilizasse a articulação entre eles. Tal situação se modificou a partir da reunião de chanceleres dos quatro Estados organizada à margem da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em Nova York, em setembro de 2006. A incorporação do conceito BRIC às políticas externas de Brasil, Rússia, Índia e China foi reforçada com a criação de um agrupamento. A África do Sul tornou-se parte posteriormente, e, desde então, adota-se a sigla BRICS (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, s.d.). O BRICS permitiu a seus membros mais espaço para o diálogo, a coordenação e a concertação em relação a múltiplos temas, bem como a ampliação de contatos e cooperação em setores específicos. Ele é sustentado pela vontade política de seus membros e caracterizado pela informalidade, tendo em vista a ausência de um documento constitutivo, um secretariado fixo e fundos para o financiamento de suas atividades. Entretanto, cabe destacar que, em face da gradativa intensificação dos laços entre os cinco Estados, veio se aprofundando o grau de institucionalização do agrupamento, sendo tal institucionalização compreendida neste artigo como o desenvolvimento de regras, normas e procedimentos de formulação de decisão que definem expectativas, interesses e comportamentos dos atores (GOLDSTEIN et al., 2000, p.387). A maior institucionalização do agrupamento BRIC a partir da reunião ministerial de Ecatimburgo, na Rússia, em 2008, implicou a criação de uma dinâmica de atividades conjuntas entre os quatro membros iniciais (DIB, 2011).

As Cúpulas do BRIC / BRICS assumiram grande importância ao permitirem a intensificação da interação entre os membros. A primeira, ocorrida em Ecate-

rimburgo, em 2009, elevou a cooperação ao nível de chefes de Estado e Governo e defendeu uma arquitetura financeira e econômica reformada e mais democrática. O apoio do então BRIC – ainda sem a África do Sul – a uma ordem mundial multipolar e equitativa, à reforma da ONU e às aspirações de Brasil e Índia a um papel maior na organização foi reiterado na Cúpula de Brasília, em 2010. Apontando que a fundação da recuperação econômica mundial não era sólida, as lideranças reforçavam a necessidade de reforma das instituições financeiras internacionais e defendiam um sistema monetário mais previsível e diversificado, a proteção dos interesses dos Estados emergentes e a cooperação técnico-financeira na busca do desenvolvimento social sustentável. A Cúpula de Sanya, na China, em 2011, já contou com a participação da África do Sul e cobriu temas econômicos e financeiros e impulsionou projetos em agricultura, energia e ciência e tecnologia. O BRICS formulou um Plano de Ação que incluía o reforço dos programas existentes e novas áreas de cooperação e propostas. Com o objetivo de reforçar a parceria para a estabilidade, a segurança e a prosperidade globais, a Cúpula de Nova Deli, em 2012, englobou temas variados, como a gestão da crise econômica global; a reforma das instituições de governança econômica e financeira; meios de combate ao protecionismo; formas de se lidar com as questões síria e iraniana e a preocupação com desenvolvimento sustentável, ciência e tecnologia, urbanização, educação e saúde pública. Na Cúpula de Durban, em 2013, deu-se início às negociações do acordo para a criação de um novo banco de desenvolvimento liderado pelos cinco Estados e voltado para o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Receberam destaque as discussões em torno de um fundo comum de reservas com o objetivo de socorrer os governos em caso de ameaça às contas externas. Os líderes do agrupamento também se encontraram com lideranças regionais africanas num diálogo em torno do tema “Liberando o Potencial africano: a Cooperação entre o BRICS e a África em Infraestrutura”. Porém, inúmeros itens da agenda permaneceram no âmbito de orientações gerais e imprecisas, sem avanços expressivos ou substantivos nas negociações multilaterais ou na resolução das crescentes disputas entre os próprios membros do agrupamento. Além das Cúpulas, as reuniões do agrupamento ocorreram em nível de ministros encarregados da área de Finanças e presidentes de Bancos Centrais e altos funcionários responsáveis por temas de segurança. Ministros responsáveis por temas como segurança alimentar, agricultura e energia já trataram desses assuntos no agrupamento. Outros eventos de aproximação e iniciativas de cooperação envolveram Cortes Supremas, empresários, acadêmicos, institutos estatísticos e

representantes de cooperativas, por exemplo (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, s.d.).

O objetivo central deste artigo é explicar o processo de institucionalização do BRICS, dos primeiros encontros do agrupamento em nível ministerial à Cúpula de Durban. Pretendo investigar os compromissos e os instrumentos de implementação aventados nesse período no âmbito do agrupamento e a forma como a agenda do BRICS se cristalizou ou não nas quatro Cúpulas do BRIC / BRICS, nos outros eventos específicos do agrupamento e nos encontros de seus representantes à margem de outros eventos internacionais. O argumento central que pretendo sustentar é o de que o desenvolvimento de instrumentos de cooperação e colaboração de baixas obrigação, precisão e delegação está relacionado à estrutura de preferências convergentes dos membros por maior agilidade na implementação de compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras. Mais especificamente, pretendo examinar se a baixa obrigação – vista na opção por decisões unilaterais recíprocas ou declarações políticas e a objeção a obrigações incondicionais em instrumentos juridicamente vinculantes – está relacionada à estrutura de preferências convergentes dos membros pelas maiores facilidade e rapidez na implementação de compromissos, pela possibilidade de reversão ou modificação dos compromissos de acordo com as circunstâncias internas e externas de cada membro e pela maior facilidade de abandono de acordos juridicamente não-vinculantes se houver mudanças bruscas na política doméstica de um Estado ou na política internacional, uma vez que as violações não carregam as mesmas consequências da infração de disposições com alta obrigação. Busco ainda investigar se a baixa precisão está relacionada à estrutura de preferências convergentes dos membros do BRICS por mais flexibilidade e espaço político para que fizessem suas próprias escolhas com um amplo leque de opções e definissem caminhos rumo à implementação de políticas, baseados no estágio de desenvolvimento do Estado, estratégias nacionais, circunstâncias e prioridades. Além disso, pretendo examinar se a baixa delegação está relacionada à estrutura de preferências convergentes dos membros do BRICS por desenvolver uma barganha institucionalizada ou política pura para a solução de controvérsias entre eles de forma mais independente e buscar um fórum para negociações no que diz respeito à elaboração e formulação de regras, mas sem regulações vinculantes vindas de uma parte terceira. No desenvolvimento do artigo, examinarei se, ainda que almejem no futuro delegar mais poder a instituições como a ONU e a OMC, os membros do agrupamento ressaltam que antes é neces-

sário que haja a reforma dessas instituições para que se tornem mais democráticas e representativas.

Na próxima seção, apresentarei as dimensões de legalização, conceito desenvolvido por Abbott et al. (2000) e que orientará a análise. A seguir, examinarei cinco fases do agrupamento a fim de identificar as formas como se desenvolveu o processo de institucionalização do BRICS. Elas serão as seguintes: a) Fase 1: da I Reunião de Chanceleres do Grupo BRIC, à margem da 61ª AGNU (Nova York, setembro de 2006), à I Cúpula do BRIC, em Ecaterimburgo, em junho de 2009; b) Fase 2: da Cúpula de Ecaterimburgo à II Cúpula do BRIC, em Brasília, em abril de 2010; c) Fase 3: da Cúpula de Brasília à III Cúpula do BRICS, em Sanya, em abril de 2011; d) Fase 4: da Cúpula de Sanya à IV Cúpula do BRICS, em Nova Deli, em março de 2012; e) Fase 5: da Cúpula de Nova Déli à V Cúpula do BRICS, em Durban, em março de 2013.

As dimensões da legalização

As instituições internacionais – aqui entendidas como conjuntos de regras, normas e procedimentos de formulação de decisão que definem expectativas, interesses e comportamentos dos atores – podem ser desenvolvidas de formas distintas e variar em múltiplas dimensões (GOLDSTEIN et al., 2000, p.387). A legalização refere-se a uma forma particular de institucionalização que pode variar ao longo de três dimensões: a obrigação, a precisão e a delegação. A obrigação remete à vinculação de Estados e outros atores por um conjunto de regras ou compromissos, em especial instrumentos juridicamente vinculantes, num momento em que seu comportamento está sujeito ao escrutínio sob regras, procedimentos e discursos gerais do direito internacional. A precisão significa que as regras definem de forma não-ambígua a conduta que requerem, autorizam ou proíbem. A delegação significa que partes terceiras podem receber autoridade para implementar, interpretar e aplicar as regras; solucionar disputas; e, possivelmente, elaborar mais regras. Cada elemento da definição aparece independentemente como um contínuo, que vai de uma forma mais baixa – no caso, a falta de obrigação jurídica, precisão ou delegação – a uma forma mais alta. Os autores de um instrumento podem combinar diferentes níveis de obrigação, precisão e delegação a fim de produzir uma instituição que preencha exatamente suas necessidades específicas (ABBOTT et al., 2000, p.401-404, 407).

Sob instrumentos não-vinculantes, os Estados podem não cumprir quaisquer compromissos acordados, embora possam se engajar em discursos normativos ou apelar para soluções políticas. Ao longo do tempo, mesmo declarações não-vinculantes podem definir as práticas dos Estados e dos outros atores, bem como suas expectativas de conduta apropriada, levando à adoção de acordos mais robustos. Os compromissos mais brandos podem também enfraquecer objeções a desenvolvimentos subsequentes. Em muitas áreas temáticas, as implicações jurídicas de instrumentos mais brandos podem ser contestadas (ABBOTT et al., 2000, p.410-412). Como argumentarei a seguir, a obrigação mais baixa foi preferida pelos membros do BRICS, em particular em instrumentos como as declarações políticas e os memorandos. Conjuntos precisos de regras são, em geral, altamente elaborados ou densos, detalhando as condições de aplicação e definindo o comportamento requerido ou proscrito em diversas situações. Geralmente, normas imprecisas são, na prática, interpretadas e aplicadas pelos atores cuja conduta elas são destinadas a governar. Além disso, já que a maioria das normas internacionais é criada por meio do consentimento direto ou da prática dos Estados, não há uma estrutura jurídica centralizada que possa anular interpretações inapropriadas ou que sirvam a interesses específicos. Mesmo muitos instrumentos não-vinculantes podem ser precisos e densos, presumivelmente porque os proponentes acreditam que essas características ampliam seu valor normativo e político, ao passo que muitos compromissos assumidos em tratados podem ser vagos e gerais (ABBOTT et al., 2000, p.412-415). Como desenvolverei nas próximas seções, os membros do BRICS assumiram compromissos gradativamente mais precisos, mas grande parte permanece em termos abertos a múltiplas interpretações, o que permitiu a eles fazer suas próprias escolhas com um amplo leque de opções e definir caminhos rumo à implementação de políticas. Os mecanismos de solução de disputas são mais altamente legalizados quando as partes concordam com as decisões vinculantes de uma terceira parte com base em regras claras e geralmente aplicáveis. Eles são menos legalizados quando o processo envolve barganha política entre as partes, que podem aceitar ou rejeitar propostas sem justificativa jurídica. A delegação legalizada, em especial em suas formas mais robustas, introduz novos atores e novas formas de política nas relações interestatais. Esses novos atores podem ter seus próprios interesses, cuja busca pode ser limitada por condições de conferência de autoridade e vigilância concomitante pelos Estados. Ademais, a solução de disputas, a adaptação ou o desenvolvimento de novas regras, a implementação de normas concordadas e a resposta a violações das regras auxiliam

a reestruturar a política interestatal tradicional (ABBOTT et al., 2000, p.415-416, 418). Argumentarei nas próximas seções que os membros do BRICS, antes de delegar mais poder a instituições multilaterais, defendem reformar essas instituições para maior democracia e representatividade.

Fase 1: da I Reunião de Chanceleres à margem da 61ª AGNU à I Cúpula do BRIC

Na primeira fase, é possível observar a estrutura de preferências convergentes dos membros do então BRIC por declarações políticas a fim de estabelecer bases mais flexíveis para a cooperação entre as quatro economias emergentes. Naquele primeiro momento, as perspectivas que não eram juridicamente vinculantes foram ou medidas unilaterais com expectativa de que seriam recíprocas ou acordos explícitos que definiam compromissos mútuos, mas que não impunham obrigações juridicamente vinculantes. As decisões unilaterais recíprocas poderiam ser mais fácil e rapidamente implementadas e revertidas ou modificadas de acordo com as circunstâncias. Se houvesse mudanças bruscas na política doméstica de qualquer Estado membro, seria mais fácil abandonar um acordo que não fosse juridicamente vinculante, e as violações não carregariam as mesmas consequências da infração de disposições com alta obrigação (KARTCHNER & PITMAN, 2002). Em 2006, no entanto, os chanceleres dos quatro Estados reuniram-se à margem da 61ª Assembléia Geral das Nações Unidas e desenvolveram uma primeira articulação entre os quatro Estados. A partir daí, passaram a trabalhar coletivamente. (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2011). A II Reunião de chanceleres à margem da 62ª AGNU, em setembro de 2007, aconteceu num momento em que os Estados em desenvolvimento buscavam retomar as negociações agrícolas da Rodada de Doha na OMC (TERRA, 2007). Poucos resultados concretos foram obtidos em termos da coordenação entre os quatro Estados. Porém, desde o final de 2007, embaixadores dos quatro Estados em cidades onde se localizavam organismos multilaterais tinham se reunido de forma periódica para examinar temas da realidade internacional, em áreas como reforma dos organismos internacionais, economia e finanças, desenvolvimento, energia, meio ambiente, desarmamento e não-proliferação (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

Na I Reunião Ministerial do BRIC, em Ecatemburgo, os ministros de Relações Exteriores do Brasil, da Rússia, da Índia e da China enfatizaram as perspectivas de diálogo entre os Estados com base na confiança e respeito mútuos, no interesse comum e em enfoques coincidentes ou semelhantes em relação aos problemas urgentes do desenvolvimento global. Porém, os ministros optaram por emitir um comunicado com orientações políticas gerais e recomendações, sem alta obrigação e sem a delegação de autoridade para outras instituições, optando pela barganha institucionalizada ou política pura para solucionar divergências e pela construção gradativa de fóruns para negociações. Em termos de precisão, o encontro representou um avanço em termos do maior detalhamento de posicionamentos e padrões de comportamento significativos, com referência a situações específicas. No comunicado, os ministros concordaram que a construção de um sistema internacional fundado sob o estado de direito e a diplomacia multilateral era um imperativo e reafirmaram o compromisso dos Estados do BRIC em trabalhar de maneira conjunta e com outros Estados a fim de fortalecer a segurança e a estabilidade internacionais e garantir iguais oportunidades de desenvolvimento para todos os Estados. Eles reforçavam o papel central desempenhado pela ONU, com vistas a torná-la mais eficiente para que pudesse lidar com os atuais desafios globais de maneira mais eficaz. É possível argumentar que, embora desejassem no futuro delegar mais poder a tal instituição para que lidasse com uma série de temas, os Estados do BRIC ressaltavam que antes era necessária a reforma dessa instituição para que se tornasse mais democrática e representativa (COMUNICADO MINISTERIAL DO BRIC, 2008). Na reunião dos Chefes de Estado e de Governo do BRIC por ocasião da Cúpula do G8, em Hokkaido, em julho de 2008, os líderes concordaram em preparar uma série de encontros ministeriais que culminaria na primeira reunião de Cúpula entre eles, então ainda sem data definida. Na ocasião, eles estabeleceram ainda a questão dos fundos de investimento soberanos como principal tema de discussão do grupo (WASSERMANN, 2008). Na III Reunião de Chanceleres do BRIC, à margem da 63ª AGNU, eles deram atenção especial a perspectivas comuns em relação a problemas de desenvolvimento, como a situação das finanças globais, a crise alimentar, a mudança do clima e a cooperação dentro do Processo de Heiligendamm do G8 e seus parceiros (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION, 2008).

No I Encontro de Ministros de Finanças do BRIC em novembro de 2008, o agrupamento começou a buscar maior precisão nos compromissos em torno de posições para a realização de pressões e reivindicações para a participação mais

ativa dos Estados em desenvolvimento na reforma das instituições financeiras internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial (DIB, 2011). Desde a Cúpula do G20 financeiro de Washington naquele ano, esses Estados defendiam a reforma do sistema financeiro internacional, a reestruturação das instituições financeiras multilaterais e a qualificação daquele fórum para o tratamento dessas questões (ACIOLY & CARDOSO, 2010). No II Encontro de Ministros de Finanças do agrupamento em março de 2009, o ministro da Fazenda brasileiro Guido Mantega anunciou que o BRIC não iria acelerar o aporte de fundos capitais ao FMI enquanto não houvesse uma reforma nas cotas e aumento da participação do BRIC junto ao fundo (FALCÃO, 2009). Em maio de 2009, os altos funcionários responsáveis por temas de segurança discutiram questões relacionadas à influência da crise econômico-financeira global sobre as situações nacionais, regionais e internacionais, interações mútuas entre os quatro Estados frente a novos desafios e ameaças e a extensão da cooperação em outras áreas dentro do domínio do BRIC. Embora tivessem evitado instrumentos com alta obrigação, eles expressaram uma opinião única de que o diálogo entre os quatro Estados estava baseado no respeito mútuo, no reconhecimento dos interesses de cada parte e no objetivo de fortalecer a cooperação na estabilização e no desenvolvimento nos Estados participantes e no mundo (EMBASSY OF INDIA MOSCOW, 2009).

A Cúpula de Ecatimburgo de 2009 foi marcada por uma série de compromissos de baixas obrigação e delegação, mas trouxe maior precisão que os encontros anteriores quanto às áreas abrangidas e aos comportamentos esperados pelos membros do BRIC em diversas esferas. Os líderes se mostraram convencidos de que uma arquitetura financeira e econômica reformada deveria basear-se em princípios como a tomada de decisões e o processo de implementação democráticos e transparentes; o desenvolvimento de uma base legal sólida; a compatibilidade de atividades de instituições regulatórias nacionais efetivas e órgãos internacionais de definição de padrões; e o fortalecimento de gestão de risco e de práticas de supervisão. Eles procuraram estimular os demais Estados a trabalharem juntos para refrear o protecionismo comercial e impulsionar resultados abrangentes e equilibrados para a Agenda de Desenvolvimento de Doha. Além desses pontos, ficaram claros na Cúpula de Ecatimburgo o apoio à implementação do conceito de desenvolvimento sustentável como vetor principal na mudança de paradigma de desenvolvimento econômico; o estímulo ao fortalecimento da coordenação e da cooperação entre os Estados no campo da energia; e a prontidão para um diálogo construtivo sobre como lidar com a mudança do clima, baseado no princípio

das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os líderes buscaram reiterar o compromisso de aumentar os esforços para a provisão de assistência humanitária internacional e para a redução de riscos de desastres naturais, bem como tomaram nota da Declaração sobre Segurança Alimentar Global lançada na ocasião como contribuição fundamental do BRIC aos esforços multilaterais nessa área e reafirmaram o avanço da cooperação em ciência e educação. Os líderes dos quatro Estados também apoiaram uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa, baseada no respeito ao direito internacional, solução pacífica de controvérsias, igualdade, respeito mútuo, ação coordenada e tomada de decisões coletiva por todos os Estados e condenação do terrorismo (COMUNICADO I CÚPULA BRIC, 2009).

Fase 2: da Cúpula de Ecatimburgo à Cúpula de Brasília

Na segunda fase, os compromissos se tornaram mais precisos quanto aos comportamentos esperados em relação a temas como a reforma do FMI, do Banco Mundial e da ONU, mas ainda permaneciam vagos com relação a temas da área de segurança e defesa, principalmente. Os membros do BRIC falavam mais especificamente sobre posições comuns quanto à habilitação do G20 para discutir temas como a reforma do sistema financeiro internacional e a reestruturação das instituições financeiras multilaterais, vistas como pré-condições para que se delegassem mais poderes a essas organizações a fim de implementar acordos, lidar com disputas entre os membros e solucionar problemas comuns. No que dizia respeito à obrigação, observa-se a estrutura de preferências convergentes por arranjos mais flexíveis e não-vinculantes, tendo em vista os custos excessivos de acordos mais robustos em termos de obrigação na visão dos membros do agrupamento. Como apontam Kartchner & Pitman (2002), um dos principais problemas de acordos com alta obrigação é a mudança das circunstâncias ao longo do tempo, deixando os Estados presos a compromissos que não mais fossem relevantes ou impedissem a tomada de medidas para responder a novas situações. Por conta da maior agilidade desejada pelos membros do agrupamento para implementar medidas relacionadas a temas de seu interesse imediato em termos de maior engajamento dos Estados emergentes frente a desafios comuns, eles optaram por arranjos de baixa obrigação.

Na reunião de Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais em coordenação prévia ao encontro dos homólogos do G20, em setembro de 2009, a manutenção dos programas de estímulo à economia, a reforma do sistema financeiro internacional e a maior participação dos Estados emergentes no FMI foram algumas das propostas discutidas (BLOG DO PLANALTO, 2009). Pode-se observar maior precisão no maior detalhamento sobre a definição do comportamento requerido dos membros do agrupamento com relação a tais temas. Os ministros dos Estados do BRIC propuseram aumentar a participação dos emergentes no FMI e no Banco Mundial, o que faria com que a participação geral dos mercados emergentes e Estados em desenvolvimento nessas instituições correspondesse aproximadamente à sua participação no PIB mundial. Os ministros reiteraram o apoio a um sistema de seleção aberto e baseado em méritos para administração do FMI e do Banco Mundial, de forma que o diretor-geral seguinte do FMI e o presidente seguinte do Banco Mundial deveriam ser eleitos independentemente das suas nacionalidades ou de qualquer preferência geográfica (BBC BRASIL, 2009). Os ministros de Finanças do BRIC se reuniram no contexto da Cúpula do G20. No encontro do G20 em setembro de 2009, em Pittsburgh, os Estados do agrupamento desempenharam papel relevante ao defender a reforma do poder decisório no FMI e, com a mediação dos EUA, conseguiram que a União Europeia concordasse em ampliar a participação dos Estados em desenvolvimento nas cotas do Fundo. O mesmo ocorreu no Banco Mundial, no qual a participação dos Estados em desenvolvimento no direito de voto deveria ser ampliada (ACIOLY & CARDOSO, 2010). Os ministros do BRIC procuraram se coordenar objetivando a preparação para a Assembleia Anual do FMI e do Banco Mundial em Istambul, em outubro de 2009. Tal assembleia terminou com o apelo para que a crise econômica mundial fosse aproveitada como chance de reformas. Foi acertado que Estados emergentes e em desenvolvimento passariam a ter maior poder de voto nas organizações (FRITZ & ALBUQUERQUE, 2009).

O desenvolvimento de compromissos mais precisos em múltiplas esferas poder-se-ia dar a partir do envolvimento de mais indivíduos e instituições nacionais, estatais e não-estatais, na cooperação, ainda caracterizada pela informalidade, permitindo uma troca mais dinâmica de experiências e maior flexibilidade para o desenvolvimento de novos acordos. No Programa de Intercâmbio de Magistrados do BRIC em março de 2010, cinco juízes de cada membro estavam no Brasil para conhecer a estrutura do Poder Judiciário, o papel da Justiça Eleitoral, o sistema de votação brasileiro e o processo de realização de eleições seguras no

Estado (ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MAGISTRADOS, 2010). No encontro de Ministros da Agricultura e de Desenvolvimento Agrário do BRIC, em Moscou, também em março de 2010, eles discutiram maneiras de promover a cooperação quadripartite, com especial atenção à agricultura familiar na perspectiva de contribuir para a produção global de alimentos e para a segurança alimentar. Foram tomadas as decisões de criar um sistema de base de dados agrícolas dos Estados BRIC, de desenvolver uma estratégia para garantir o acesso aos alimentos para as populações mais vulneráveis, de reduzir o impacto negativo da mudança do clima na segurança alimentar e de reforçar a cooperação em agricultura, tecnologia e inovação (COMUNICADO II CÚPULA BRIC, 2010). No mesmo ano, os representantes de Bancos de Desenvolvimento do BRIC assinaram um memorando que previa desenvolver ampla cooperação de longo prazo para facilitar e apoiar transações e projetos de interesse mútuo; fortalecer e incrementar as trocas comerciais e as relações econômicas entre os Estados do BRIC e suas empresas e providenciar financiamento e serviços bancários para projetos de investimento (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2011). No Seminário de Think Tanks do BRIC em abril de 2010, foram debatidos temas como a crise financeira e o comércio internacional, a mudança do clima global, os investimentos estrangeiros diretos, inovação tecnológica e as instituições da governança global (IPEA, s.d.). No Fórum Empresarial IBAS+BRIC no mesmo mês, energia, tecnologia da informação, infraestrutura, alimentos e agronegócios foram os setores que as comitativas de aproximadamente 400 empresários de Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul estabeleceram como prioritários em matéria de oportunidades de negócios (FRAYSSINET, 2010). No encontro de cooperativas também em abril, o principal objetivo foi ampliar o conhecimento sobre o cooperativismo dos quatro Estados integrantes do BRIC visando a futuros acordos técnicos e econômicos (ASCOM OCB, 2010). A criação de uma moeda internacional estável e que não estivesse sujeita ao arbítrio de um único Estado foi um dos temas discutidos entre altos funcionários da área de segurança estratégica do BRIC no mesmo mês (SAE, 2010).

O apoio dos Estados membros do BRIC a uma ordem mundial multipolar, equitativa e democrática – bem como a necessidade de uma reforma abrangente da ONU e o apoio às aspirações de Brasil e Índia no sentido de desempenhar um papel maior na organização – foi reiterado na Cúpula de Brasília, em abril de 2010. Nessa ocasião, os líderes dos Estados membros do BRIC observavam que a luta contra o terrorismo internacional deveria ser empreendida com o devido respeito à Carta da ONU, às convenções e protocolos internacionais e às resoluções do

Conselho de Segurança relativas ao terrorismo internacional. Numa perspectiva geral, a Cúpula de Brasília deu continuidade ao processo de aprofundamento da interação política entre os membros do agrupamento. Embora reconhecessem melhorias na situação econômica mundial desde a Cúpula de Ecaterimburgo, os líderes dos Estados membros do BRIC apontavam que a fundação da recuperação econômica mundial ainda não era sólida e reforçavam o apelo a todos os Estados para maior cooperação macroeconômica (COMUNICADO II CÚPULA BRIC, 2010). A forma como cada Estado membro do agrupamento agiria não era abordada com precisão, embora eles constatassem a existência de posições semelhantes acerca desses temas.

A fim de evitar o risco de que instituições como o FMI e o Banco Mundial desaparecessem por obsolescência, os Estados membros do BRIC defendiam na Cúpula de Brasília que tais instituições deveriam resolver urgentemente seus déficits de legitimidade, o que requeria uma mudança substancial no poder de voto em favor das economias emergentes de mercado e dos Estados em desenvolvimento. Ademais, indicavam a necessidade de promover e reforçar a cooperação em matéria de regulação e supervisão de todos os segmentos, instituições e instrumentos dos mercados financeiros e, na dimensão comercial, concordavam na necessidade de uma solução global e equilibrada de negociações comerciais multilaterais da Rodada de Doha e apoiavam fortemente a candidatura de adesão da Rússia à OMC. No que diz respeito à mudança do clima, eles se comprometeram a promover a 16ª Conferência das Partes para a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a 6ª Conferência das Partes servindo como Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto, no México, para alcançar um acordo abrangente, equilibrado e vinculante que fortalecesse a implementação da Convenção e do Protocolo, os quais, na visão dos líderes do agrupamento, estabeleciam o quadro para as negociações internacionais sobre mudanças do clima (COMUNICADO II CÚPULA BRIC, 2010). Embora desejassem um instrumento de alta obrigação para o fortalecimento da Convenção e do Protocolo em nível multilateral, os membros do BRIC não assinaram qualquer acordo juridicamente vinculante entre eles sobre o tema, nem estabeleceram no comunicado orientações precisas para a articulação de uma posição comum a ser adotada nas negociações multilaterais sobre esses temas.

Fase 3: da Cúpula de Brasília à Cúpula de Sanya

Na terceira fase, num contexto de maior convergência de posições atingidas na fase anterior, os atos assinados, os planos desenvolvidos e as declarações ministeriais e de chefes de Estado traziam precisão mais alta, em especial em relação a questões técnicas na implementação de acordos e operacionalização dos compromissos assumidos, contribuindo para a tradução de visões políticas comuns em ações concretas. As baixas delegação e obrigação permaneceram relativamente constantes. Houve maior busca de coordenação de posições e cooperação que não necessariamente se traduziram em compromissos jurídicos de alta obrigação entre os membros. Os ministros de Relações Exteriores do BRIC se reuniram à margem da 65ª. AGNU a fim de debater a cooperação nas áreas de agricultura e segurança energética, a reforma das instituições financeiras internacionais e as atividades dos bancos de desenvolvimento e das autoridades de competição (AGÊNCIA ESTADO, 2010). Na reunião do BRIC à margem do Encontro Internacional de Funcionários de Alto Nível Responsáveis por Assuntos de Segurança, em outubro de 2010, foram debatidos governança global e multilateralismo; temas de natureza mais particular e que ocupam o topo da agenda internacional, se considerados do ponto de vista estratégico e de segurança, tais como desarmamento e não-proliferação; e segurança energética de longo prazo (DIB, 2011). Os representantes dos bancos de desenvolvimento tiveram, em outubro de 2010, a primeira reunião de coordenação para a implementação do acordo assinado entre esses bancos como instrumento para a atuação conjunta externa de tais instituições (ASSOCIAÇÃO RUSSO-BRASILEIRA, 2010). Em abril de 2011, os bancos de desenvolvimento fecharam um acordo de cooperação para ampliar investimentos e comércio entre as potências emergentes. Segundo o BNDES, o acordo teria prazo de vigência de cinco anos e previa o fortalecimento da cooperação financeira entre as instituições signatárias e o desenvolvimento do relacionamento econômico e comercial entre os Estados do agrupamento, já contando com a participação da África do Sul. O objetivo do grupo era propor, em 2012, duas medidas básicas: a criação de instrumentos que permitissem a efetiva atuação conjunta das instituições, a fim de fomentar as relações comerciais entre os Estados, e mecanismos financeiros e operacionais que facilitassem o apoio a projetos de interesse comum (G1, 2011). O seminário de *think tanks* em março de 2011 ajudou a estabelecer um diálogo substantivo so-

bre o agrupamento entre organizações de pesquisa dos Estados (BRICS POLICY CENTER, s.d.). No Encontro Empresarial, em abril de 2011, o tema principal foi a cooperação de mercados emergentes e desenvolvimento da economia mundial. Dentre os temas específicos, cabe ressaltar a recuperação da economia mundial; a utilização dos recursos e desenvolvimento sustentável; o potencial e as oportunidades de negócio do mercado de consumo do BRICS; cooperação comercial e apoio financeiro; e inovação tecnológica e crescimento verde (CRI ONLINE, 2011). Em fevereiro de 2011, os ministros de Finanças do BRICS se reuniram à margem de reunião do G20 e rejeitaram a adoção de indicadores propostos pelo grupo para medir desequilíbrios econômicos mundiais, assim como a ideia de regras globais de controle de fluxos de capitais (AFP, 2011). Em abril do mesmo ano, os ministros de Comércio prometeram se opor a todas as formas de protecionismo comercial e a expandir o comércio e o investimento mútuos (VEJA, 2011).

A determinação política de dar prosseguimento à interação entre os membros do BRICS e a consolidação do agrupamento como espaço de diálogo e concertação internacional foram demonstrados na Cúpula de Sanya, em abril de 2011 (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, s.d.). Com o tema “Visão Ampla, Prosperidade Compartilhada”, os líderes dos Estados membros do BRICS defenderam novamente o reforço da governança econômica global e a democracia nas relações internacionais e manifestaram o compromisso com a diplomacia multilateral. A reforma abrangente das Nações Unidas deveria incluir seu Conselho de Segurança a fim de assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade. China e Rússia reiteraram a importância que atribuíam a Brasil, Índia e agora também a África do Sul em assuntos internacionais e apoiavam sua aspiração de desempenhar papel mais relevante na ONU. Em 2011, os cinco Estados do BRICS estavam no Conselho de Segurança, o que lhes oferecia oportunidade de trabalhar de forma conjunta e estreita sobre questões de paz e segurança. A cooperação entre os membros do BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas seria continuada em face da instabilidade política na Líbia, visando à resolução da questão por meios pacíficos e pelo diálogo com a ONU e organizações regionais competentes. Em face da turbulência no Oriente Médio, no Norte e no Oeste da África, os Estados membros do BRICS compartilhavam o princípio de que o uso da força deveria ser evitado. Na sua visão, a independência, a soberania, a unidade e a integridade territorial de cada nação deveriam ser respeitadas. Na Cúpula de Sanya, os esforços do G20 para a estabilização dos mercados financeiros internacionais receberam novamente o apoio dos membros do BRICS, que também

instaram a que fossem atingidas de maneira rápida as metas de reforma do FMI, acordadas em Cúpulas anteriores do G20, e reiteraram que a estrutura de direção das instituições financeiras internacionais deveria ampliar a voz e a representação dos Estados emergentes e em desenvolvimento. Além de defenderem a promoção da cooperação em matéria de segurança alimentar e definirem a erradicação da pobreza extrema e da fome como “um imperativo moral, social, político e econômico da humanidade e um dos maiores desafios globais que o mundo enfrenta hoje”, os Estados membros do BRICS destacaram o compromisso em reforçar o diálogo e a cooperação nos domínios da proteção social, trabalho decente, igualdade de gênero, juventude e saúde pública – incluindo a luta contra o HIV / AIDS – e seu apoio ao desenvolvimento de infraestruturas na África e sua industrialização no quadro da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) (III CÚPULA DOS BRICS, 2011).

No contexto da consolidação da cooperação intra-BRICS e do desenvolvimento de uma agenda própria, os membros do agrupamento buscaram traduzir suas visões políticas em ações concretas num Plano de Ação anexo à Declaração de Sanya, o qual serviria de base para a cooperação futura e cuja implementação seria revisada na Cúpula seguinte. O Plano de Ação, que representava um passo do BRICS na direção de maior precisão na operacionalização dos compromissos assumidos, era composto por três partes. A primeira era voltada para o reforço dos programas de cooperação existentes e incluía iniciativas como a realização de encontros entre atores nacionais e subnacionais do BRICS. A segunda cobria novas áreas de cooperação e incluía a realização de encontros e pesquisas. A terceira indicava novas propostas, como a implementação da cooperação no campo cultural; o incentivo à cooperação esportiva; a exploração da viabilidade da cooperação no domínio da economia verde; a realização de uma reunião de Altos Funcionários para explorar as possibilidades de promover a cooperação científica, tecnológica e de inovação no âmbito do BRICS (III CÚPULA DO BRICS, 2011).

Fase 4: da Cúpula de Sanya à Cúpula de Nova Deli

Ainda que instrumentos com obrigação mais alta no âmbito do agrupamento tenham sido aventados na quarta fase, eles não chegaram a ser desenvolvidos. Embora compromissos em áreas debatidas anteriormente tenham

se tornado mais precisos – em particular quanto à reforma das instituições internacionais –, a coordenação para o desenvolvimento de compromissos de mais alta precisão ocorreu de maneira intermitente, em particular em face das diferenças dos membros do BRICS em termos de nível e estrutura de proteção das economias, alcance das políticas públicas e efeitos externos das ações de grandes potências, além da desconfiança provocada pela herança negativa dos conflitos bilaterais e regionais. Boa parte dessas diferenças foi alimentada pelas posições distintas ocupadas nos fóruns e nas instituições internacionais pelos integrantes. Alguns desejavam manter seus privilégios e mostravam pouca disposição para rever práticas que os favorecessem. As diferenças no nível de internalização de valores democráticos e as disparidades em termos de desenvolvimento socioeconômico geralmente reforçaram posições políticas distintas e dificultaram a cooperação por meio de instrumentos mais precisos. Ademais, ainda que desejassem no futuro delegar mais poder a instituições como a ONU e a OMC para que implementassem acordos e desenvolvessem padrões de coordenação, recomendações e declarações normativas, por exemplo, os membros do agrupamento ressaltam que antes se fazia necessária a reforma dessas instituições para que se tornassem mais democráticas e representativas. Ao preservarem o BRICS como um agrupamento que oferecia barganha institucionalizada ou política pura para solucionar diferenças e permitia a construção gradativa de fóruns para negociações sem alta delegação de poderes para atores terceiros, os membros garantiam sua independência. O envolvimento de múltiplos atores nacionais e subnacionais conferiu ao agrupamento mais condições para uma cooperação duradoura. Entretanto, ainda seriam fundamentais estruturas mais permanentes de coordenação para garantir maior coesão entre os Estados membros em diversas áreas.

No encontro de ministros do Comércio do agrupamento, em dezembro de 2011, tais autoridades lembraram seu compromisso com o regime comercial da OMC e a Agenda de Desenvolvimento de Doha, além de ressaltarem que os subsídios que distorciam o comércio concedidos pelas economias desenvolvidas em agricultura geravam insegurança alimentar e prejudicavam o potencial de desenvolvimento desse setor em Estados emergentes (DECLARAÇÃO DOS MINISTROS DE COMÉRCIO DO BRICS, 2011). Os objetivos do segundo encontro do grupo de contato sobre questões de economia, comércio e investimento, em março de 2012, eram explorar áreas de cooperação e preparar a agenda do encontro dos ministros de Comércio do BRICS antes da Cúpula de Nova Deli (FOURTH BRICS SUMMIT, 2012). Esses ministros buscaram iniciativas para promover investimento

entre e além dos Estados do BRICS, além de debaterem questões relacionadas à ciência e tecnologia (RATHO, 2012). Um Plano de Ação sobre a Cooperação Agrícola dos Estados do BRICS para o período de 2012 a 2016 foi aprovado no segundo encontro dos ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário do agrupamento, em 2011 (ACTION PLAN 2012-2016 FOR AGRICULTURAL COOPERATION OF BRICS COUNTRIES, 2011). Em junho de 2011, aderiram a um memorando de entendimento – instrumento de baixa obrigação – o BNDES, o China Development Bank, o sul-africano Development Bank of Southern Africa, o Export-Import Bank of India e o Vnesheconombank, da Rússia. O documento criava uma base institucional para que os bancos pudessem incentivar a cooperação em termos de qualificação de recursos humanos e melhoria das habilidades profissionais (BNDES, 2012).. O “Consenso de Pequim”, assinado na Conferência Internacional do BRICS sobre Concorrência em setembro de 2011, reforçava a cooperação em matéria de defesa da concorrência (CADE, 2011). Ademais, os membros da Aliança das Bolsas do BRICS passaram a oferecer, a partir do fim de março de 2012, a listagem cruzada de derivativos dos seus principais índices de ações por meio das plataformas de negociação (BM&F BOVESPA, 2012).

Os ministros da Saúde do BRICS reconheceram, em maio de 2011, que a saúde pública era um tema vinculado ao desenvolvimento político e socioeconômico e destacaram o compromisso com a cooperação nessa área, inclusive na luta contra o HIV/AIDS. Ademais, expressaram grande preocupação com medicamentos falsificados e de baixa qualidade (PORTAL DA SAÚDE, 2012). Poucos meses depois, os ministros concordaram, na Declaração de Pequim, em apoiar o trabalho de programas e agências da ONU relacionados à área de saúde e melhorar a tecnologia e o financiamento inovador a fim de garantir o acesso à assistência segura e efetiva e o respeito aos acordos comerciais (BRACHT, 2012). Os altos funcionários do BRICS, reunidos após uma iniciativa russa tomada na Cúpula de Sanya, discutiram formas de promoção da cooperação em ciência e alta tecnologia, com possibilidade de implementação conjunta de projetos de inovação em microeletrônica, nanotecnologia e materiais, biotecnologia, tecnologia de eficiência energética e energia renovável e pesquisa sobre mudança do clima (BRACHT, 2012). Em nível parlamentar, o presidente da Câmara dos Deputados do Brasil, Marco Maia, propôs, em maio de 2011, uma reunião a fim de iniciar as tratativas para o estabelecimento de um Fórum Consultivo Permanente dos Parlamentos do BRICS, um protocolo de cooperação legislativa que contribuísse para a celebração de acordos temáticos e tratados internacionais, bem como a troca de experiências

para modernização e aperfeiçoamento dos aparatos legislativos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Na reunião paralela do BRICS, no âmbito da III Conferência de Presidentes de Paramentos dos Estados do G20, em fevereiro de 2012, os representantes do BRICS buscaram tratar de políticas de desenvolvimento entre os Estados emergentes (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2012). Na Reunião de Cidades-Parceiras do BRIC em maio de 2011, foi formalizada a cooperação entre Rio de Janeiro, São Petersburgo, Mumbai e Quingdao para a promoção do intercâmbio de informações na área comercial e melhoria do ambiente para investimentos, dentre outros temas. Na Conferência de Cidades Irmãs e Governos Locais do BRICS em dezembro de 2011, representantes dos cinco Estados se reuniram a fim de estabelecer colaborações de nível local (SOUZA & WERNECK, 2011). No Fórum Acadêmico, os principais temas discutidos foram o desenvolvimento do BRICS até 2020, mudança do clima, segurança alimentar, recursos hídricos, urbanização, tecnologia e criação de um banco e de um fundo de investimento do BRICS.

Quanto à agenda política, identifica-se a tomada de decisões semelhantes em fóruns multilaterais, bem como a tentativa – nem sempre bem sucedida – de adotar posições coordenadas desde a Cúpula de Sanya. Na 66ª. AGNU, em setembro de 2011, houve convergência com relação ao estabelecimento do Estado palestino independente, à resolução pacífica de conflitos e à reforma das instituições internacionais. Na reunião de chanceleres do BRICS em paralelo à da Assembleia Geral, o Brasil buscou coordenar uma ação do agrupamento a favor do pleito de reconhecimento do Estado palestino. O Brasil, a Índia e a África do Sul se abstiveram na votação do Conselho de Segurança sobre sanções à Síria em outubro de 2011, e a China e a Rússia vetaram o projeto de resolução *dos Estados europeus. Os membros do BRICS criticavam os EUA e a Europa pela intervenção na Líbia, que teria ultrapassado o mandato aprovado pelo Conselho de Segurança, o qual previa a proteção de civis. Em novembro, os vice-ministros de Relações Exteriores do agrupamento concordaram que a transformação pós-Primavera Árabe deveria ser implementada com o respeito à soberania dos Estados envolvidos e a não-utilização da violência e que sanções ao Irã pelo seu controverso programa nuclear seriam contra-producentes. Em fevereiro de 2012, sob pesadas críticas de Estados ocidentais e árabes, a Rússia e a China vetaram uma resolução do Conselho de Segurança que exortaria o presidente Bashar al-Assad a deixar o poder, mas procuraram se envolver menos com a questão síria depois de perderem o apoio ou o consentimento indiano e sul-africano (TRAUB, 2012). Pouco depois, o Brasil votou a favor de uma reso-*

lução de condenação do regime sírio na Assembleia Geral, mas defendeu que a intervenção militar deveria ser o último recurso.

A preocupação com o contágio da crise europeia não se traduziu em iniciativas conjuntas inovadoras após a Cúpula de Sanya. Não houve compromisso quanto à contribuição direta ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, como desejavam Estados europeus. Os membros do BRICS concordaram em ajudar via FMI como meio de trazer suas reivindicações para a reforma nas cotas e na governança do fundo e elevar o peso dos Estados emergentes. Porém, o primeiro-ministro chinês, Wen Jiabao, disse que seu Estado poderia incrementar a participação no Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e no Mecanismo Europeu de Estabilidade a fim de auxiliar os Estados europeus em crise. No que dizia respeito à sucessão no Banco Mundial, o encontro dos ministros de Finanças do BRICS à margem da reunião ministerial do G20, em fevereiro de 2012, serviu como mais um espaço em que o agrupamento de Estados emergentes manifestou a insatisfação com os processos decisórios do banco e propôs novamente avaliar o candidato a presidente do banco não de acordo com a sua nacionalidade, mas com seus méritos. Cumpre apontar as discussões em torno da criação de um banco multilateral de desenvolvimento, liderado apenas por Estados emergentes. Em fevereiro de 2012, houve rumores de que a Índia sugeriria a criação da instituição ao BRICS. O plano teria circulado entre os membros do agrupamento e seria discutido no encontro do G20 na Cidade do México. A proposta de criação da instituição – informalmente chamada de “Banco Sul-Sul” ou “Banco do BRICS” – teve o apoio do Brasil. Mesmo que as discussões ainda estivessem no início, era possível prever dificuldades com relação às formas de financiamento e à definição daqueles habilitados a usufruir os créditos, assim como outros inúmeros obstáculos. Dentre eles, estão o custo de captação de um banco só com Estados emergentes e a demora de um processo que envolveria a criação de uma sede e o treinamento de funcionários especializados. A Índia preferia a presidência rotativa do banco. A China insistia em ter mais poder em face da percepção do tamanho maior de sua economia em relação aos demais membros do agrupamento (CHADE, 2012).

No encontro dos Ministros de Comércio do BRICS um dia antes da Cúpula de Nova Deli, eles discutiram sobre a necessidade de fortalecer o comércio entre os membros do agrupamento como uma resposta aos problemas na Europa (THE SECOND MEETING OF THE BRICS TRADE AND ECONOMIC MINISTERS: JOINT PRESS RELEASE, 2012). No dia anterior à Cúpula, no Encontro Anual e Fórum Financeiro: Mecanismo de Cooperação Interbancária do BRICS, os líderes

dos bancos de desenvolvimento do agrupamento expressaram sua confiança no desenvolvimento econômico futuro e na cooperação interbancária. Um memorando de entendimento garantiria a partilha de expertise e programas de treinamento (CCTV, 2012). Dentre os principais temas discutidos no Fórum Empresarial do BRICS no mesmo dia, cabe destacar o fortalecimento da conectividade financeira para a ampliação do comércio e investimento; a segurança energética, com foco em energias renováveis e o papel de tecnologias de informação e comunicação e das inovações na melhoria dos negócios (CII, 2012).

Foram emitidos, ao fim da Cúpula, a Declaração de Nova Déli e o Plano de Ação de Nova Déli. Na Declaração, os líderes dos cinco Estados apontaram que as economias desenvolvidas deveriam evitar a criação de liquidez mundial excessiva e adotar reformas estruturais para estimular o crescimento, criador de emprego. Os mercados emergentes temiam que a excessiva liquidez se espalhasse para as economias emergentes, provocando excessiva volatilidade nos fluxos de capital e nos preços de commodities. Novamente os líderes do BRICS reconheciam a importância de uma arquitetura financeira global mais representativa e o estabelecimento de um sistema monetário internacional aprimorado. Os líderes enfatizavam que os esforços para aumentar a capacidade de empréstimos do FMI seriam exitosos se houvesse empenho de todos os membros da instituição em fielmente implementar a reforma de 2010. Os Ministros de Finanças do agrupamento foram instruídos a examinar a viabilidade de um banco de desenvolvimento do BRICS. Como previsto, os líderes apelaram pelo fim imediato da violência na Síria e defenderam o direito do Irã a atividades nucleares pacíficas (DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI, 2012). Entretanto, a Cúpula ainda foi insuficiente quanto ao desenvolvimento de uma plataforma para criar políticas multilaterais e ampliar a consulta entre os membros do agrupamento a fim de responder à turbulência sociopolítica na região. Ademais, o BRICS avançou pouco quanto a medidas robustas, com altas obrigações e precisão, para combater ameaças como atividades terroristas e narcotráfico. Os líderes do BRICS afirmavam que se deveria dar às autoridades nacionais flexibilidade e espaço político para que definissem caminhos rumo ao desenvolvimento sustentável, baseando-se no estágio de desenvolvimento do Estado, estratégias nacionais e prioridades. Não se pode dizer que houve, em Nova Deli, propostas inovadoras para a arquitetura institucional do desenvolvimento sustentável. Os bancos de desenvolvimento do BRICS assinaram dois acordos: o “Master Agreement on Extending Credit Facility in Local Currency” e o “BRICS Multilateral Letter of Credit Confirmation Facility Agreement”. O primeiro busca

reduzir a dependência em relação às moedas mais comercializadas, como o dólar e o euro, para transações entre os membros do BRICS e assim ajudar a reduzir os custos de transação no comércio intra-BRICS. O segundo ajudaria a reduzir custos de transação comercial e promoveria o comércio intra-BRICS (AGREEMENTS BETWEEN BRICS DEVELOPMENT BANKS, 2012).

Fase 5: da Cúpula de Nova Déli à Cúpula de Durban

Desde a Cúpula de Nova Déli, uma série de encontros ocorreu entre diversos atores dos cinco membros, envolvidos nas atividades do agrupamento. Em setembro de 2012, os chanceleres do BRICS reuniram-se paralelamente à 67ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, e, na ocasião, expressaram sua preocupação com a escalada da violência e a deterioração da segurança e da situação humanitária na Síria, além de condenarem a violação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2012). Os altos funcionários responsáveis por temas de segurança dos membros do agrupamento encontraram-se no início de 2013 e buscaram consultar, coordenar e identificar áreas possíveis de cooperação em questões relacionadas à paz, à estabilidade e ao desenvolvimento globais. Eles concluíram que caberia ao povo sírio escolher seu futuro e a comunidade internacional poderia ser apenas um facilitador (SHARMA, 2013).

Em outubro de 2012, os ministros da Fazenda do BRICS se encontraram à margem da reunião anual do FMI e do Banco Mundial. Na ocasião, o ministro da Fazenda brasileiro, Guido Mantega, afirmou que o BRICS e o FMI tinham uma visão semelhante sobre a crise europeia. Ambas as instituições internacionais acreditavam que a União Europeia estava tomando medidas adequadas em relação à estabilização financeira, mas ainda era necessário executar as ações o mais rápido possível (RFI, 2012). No seu encontro informal à margem da Cúpula do G20 em Los Cabos, os líderes do BRICS já tinham discutido arranjos de swap de moedas nacionais e pooling de reservas e solicitado aos ministros de Finanças e chefes dos bancos centrais que trabalhassem nessas questões de forma compatível com as estruturas jurídicas internas de cada membro e reportassem aos líderes na Cúpula do agrupamento em Durban. Os membros do BRICS mostraram, por ocasião da Cúpula do G20, sua disposição de aumentar sua contribuição ao FMI, conforme

já haviam discutido no encontro informal dos líderes do BRICS às margens da Cúpula. Essas novas contribuições seriam feitas em antecipação de que todas as reformas concordadas em 2010 fossem completamente implementadas, incluindo uma reforma abrangente do poder de votação e das cotas do fundo (MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS, 2012).

Autoridades do setor de saúde do BRICS também se reuniram à margem da 65ª Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2012, e, recuperando a Declaração de Pequim, enfatizaram a importância e a necessidade de transferência de tecnologia como um meio de fortalecer Estados em desenvolvimento e o papel importante dos medicamentos genéricos na realização do direito à saúde. O compromisso com a cooperação no setor da saúde foi reiterado em encontros posteriores pelos líderes do BRICS, como o encontro de ministros da Saúde em janeiro de 2013. Em outubro de 2012, ocorreu a primeira reunião de representantes do BRICS sobre propriedade intelectual, à margem da Assembleia Geral da Organização Mundial da Propriedade Intelectual. Ademais, ocorreu um segundo encontro de altos funcionários do agrupamento na área de ciência, tecnologia e inovação em novembro de 2012 – revelando o destaque que o tema veio ganhando na agenda do BRICS – e mais uma reunião do grupo de trabalho de peritos em agricultura em agosto daquele mesmo ano (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, s.d.). Um fórum acadêmico foi realizado em setembro de 2012 para discutir ajustes, inovação e cooperação, e um novo fórum acadêmico foi realizado na África do Sul, de 10 a 13 de março de 2013. Dentre os principais pontos cobertos pelas recomendações, cabe destacar o estímulo ao pensamento sobre crescimento inclusivo e desenvolvimento; o apoio à reforma das instituições de governança global, com a exploração de parcerias inovadoras para o desenvolvimento sustentável e equilibrado; o incentivo à cooperação com a África, levando em conta as prioridades africanas como a integração; o estímulo à educação, pesquisa e desenvolvimento de capacidades para a construção de economias industrializadas; e o apoio a um papel mais ativo do BRICS nos temas de segurança internacional, com a defesa das Nações Unidas e dos princípios de igualdade, confiança mútua e cooperação (5TH BRICS ACADEMIC FORUM). Durante o Fórum, foi assinada a declaração de intenção de criação do Conselho de Think Tanks do BRICS. Anteriormente ao encontro dos líderes do BRICS, os ministros do Comércio dos membros do agrupamento reuniram-se em Durban em 26 de março de 2013 e observaram que a recessão, o crescimento frágil e as condições deflacionárias em algumas economias avançadas eram as raízes da redução do crescimento econômico global. Porém, eles celebraram o fato de

que o crescimento do comércio e do investimento intra-BRICS continuou apesar de tais circunstâncias adversas e ainda reiteraram a necessidade de resistir a tendências protecionistas, como fizeram em Cúpulas anteriores (THIRD MEETING OF THE BRICS TRADE MINISTERS, 2013).

A Cúpula de Durban em 2013 avançou em questões-chave que já estavam presentes na agenda do agrupamento nas quatro Cúpulas anteriores e trouxe ainda questões prioritárias para a África do Sul, em especial a infraestrutura africana e a integração regional. A agenda incluiu ainda desafios como o crescimento econômico, a geração de emprego e temas relacionados à segurança internacional. A Cúpula aprofundou o processo de institucionalização do BRICS e permitiu a ampliação da cooperação com os líderes africanos e a interação com outros atores por meio da criação de instrumentos como o Conselho Empresarial do BRICS (KIRTON & BRACHT, 2013). Ao final da reunião, os líderes do BRICS emitiram a Declaração de eThekwiní, na qual reafirmaram seu compromisso com a promoção do direito internacional, o multilateralismo e o papel central das Nações Unidas. Eles também celebraram a conclusão, pelos seus bancos de importação e exportação e bancos de desenvolvimento, do Arranjo Multilateral sobre a Cooperação e o Cofinanciamento para o Desenvolvimento Sustentável e do Acordo Multilateral sobre o Cofinanciamento da Infraestrutura para a África. O Plano de Ação de eThekwiní trouxe uma relação de encontros e consultas previstos, bem como novas áreas de cooperação a serem exploradas, como um fórum de diplomacia pública, a secretaria virtual do BRICS e o diálogo sobre política para juventude, turismo, energia e esporte e megaeventos esportivos (ETHEKWINI DECLARATION, 2013).

Os líderes afirmavam que a contribuição inicial de capitais deveria ser substancial e suficiente para que o banco de desenvolvimento do agrupamento fosse efetivo no financiamento da infraestrutura e compartilharam a visão de que um tamanho inicial de 100 bilhões de dólares para um Arranjo de Reservas de Contingência era possível e desejável. Eles instruíram seus ministros de Finanças e presidentes dos Bancos Centrais a continuar negociando e concluindo os acordos que estabelecerão tais mecanismos (STATEMENT BY BRICS LEADERS ON THE ESTABLISHMENT OF THE BRICS-LED DEVELOPMENT BANK , 2013). Entretanto, os líderes não produziram um mapa do processo de criação do banco nem os elementos centrais de seu sistema de governança. A promessa de uma contribuição inicial suficiente para que o banco seja efetivo no financiamento da infraestrutura foi imprecisa em face da necessidade que o presidente sul-africano e outros Estados africanos identificaram. Com relação ao Arranjo de Reservas de Contingência, houve um acordo em princípio,

mas sem cronograma ou aspectos centrais definidos e com um tamanho real não garantido (KIRTON et al., 2013).

Considerações finais

O objetivo central do artigo foi explicar o processo de institucionalização do BRICS, os compromissos e os instrumentos de implementação aventados nesse período e a forma como a agenda do agrupamento se cristalizou ou não nas cinco Cúpulas do BRIC / BRICS, nos outros eventos específicos do agrupamento e nos encontros de seus representantes à margem de outros eventos internacionais. O argumento central sustentado foi o de que o desenvolvimento de instrumentos de cooperação e colaboração de baixas obrigação, precisão e delegação está relacionado à estrutura de preferências convergentes dos membros por maior agilidade na implementação de compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras.

O BRICS conseguiu avançar na tradução de visões políticas em ações concretas, mas sua flexibilidade excessiva e a defesa da autonomia pelos seus membros podem dificultar posições coordenadas diante de desafios recentes. A governança e as reformas internas não acompanharam o crescimento econômico em muitos Estados do agrupamento. A opção pela informalidade e flexibilidade trouxe dificuldades na administração efetiva de percepções políticas divergentes e no estabelecimento de uma agenda cooperativa em novas áreas. A fórmula escolhida pelos membros conseguiu atender a alguns problemas de colaboração, mas não permitiu responder da mesma forma à grande parte dos desafios de estruturação de agendas sólidas na promoção do crescimento e de definição de posições unificadas em negociações externas. Alguns especialistas argumentam que, em determinadas questões, os membros sequer desejaram ou mesmo cogitaram administrar suas diferenças e divergências ou responder conjuntamente a diversos desafios. Como aponta Vladimir Davidov, diante da maior necessidade de ampliar os contatos oficiais e o trabalho com instituições internacionais, os Estados do BRICS deveriam atentar para a elaboração de uma fórmula jurídica que formalizasse seu estatuto e criasse uma plataforma institucional para a cooperação com tais organismos, bem como de instrumentos para a concretização de projetos multilaterais. Ademais, a diversificação de temas e atividades do agrupamento tornava fundamentais um órgão permanente de coordenação e a maior regularidade sobre a discussão acerca de novas ameaças (DAVIDOV, 2012).

Referências bibliográficas

- III CÚPULA DO BRICS. Declaração de Sanya, 14 abr. 2011. **Itamaraty website**, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-iii-cupula-do-brics-declaracao-de-sanya/at_download/file>. Acesso em: 18 fev. 2012.
- 5TH BRICS ACADEMIC FORUM. Recommendations to the 5th BRICS Summit, Durban, South Africa, 2013. **SAFPI website**, 2013. Disponível em: <http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/5th_brics_academic_forum%20_recommendations_final.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2013.
- ABBOTT, Kenneth; KEOHANE, Robert; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie; SNIDAL, Duncan. The concept of legalization. **International Organization**, v.54, n.3, p. 401-419, 2000.
- ACIOLY, Luciana; CARDOSO, Hugo Roth. Os BRIC e o G20 financeiro. **Desafios do desenvolvimento**, n.60, 2010. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1090:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- ACTION PLAN 2012-2016 FOR AGRICULTURAL COOPERATION OF BRICS COUNTRIES. Chengdu, 30 out. 2011. **BRICS Information Centre**, out. 2011. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/111030-agriculture-plan.html>>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- AFP. G20: BRICS rejeitam propostas de Estados desenvolvidos. **IstoÉ Dinheiro website**, 18 fev. 2011. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/49737_G20+BRICS+REJEITAM+PROPOSTAS+DE+ESTADOS+DESENVOLVIDOS>. Acesso em: 24 fev. 2012.
- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Marco Maia participa do G20 Parlamentar na Arábia Saudita. **Câmara dos Deputados website**, 23 fev. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/409799-MARCO-MAIA-PARTICIPA-DO-G20-PARLAMENTAR-NA-ARABIA-SAUDITA.html>>. Acesso em: 28 mar. 2012.
- AGÊNCIA ESTADO. Brics pedem fim de sanções unilaterais. **Gazeta do Povo website**, 23 set. 2010. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/conteudo.phtml?tl=1&id=1049483&tit=Brics-pedem-fim-de-sancoes-unilaterais>>. Acesso em: 24 fev. 2012.
- AGREEMENTS BETWEEN BRICS DEVELOPMENT BANKS. **University of Toronto website**, 29 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-dev-bank-agreement.html>>. Acesso em: 29 mar. 2012.
- ASCOM OCB. OCB realiza encontro de cooperativas do Bric. **Global 21 website**, 15 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.global21.com.br/materias/materia>>.

- asp?cod=29002&tipo=noticia>. Acesso em: 24 fev. 2012.
- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MAGISTRADOS. Magistrados do BRIC conhecem sistema de votação do TSE. **JusBrasil website**, 9 mar. 2010. Disponível em: <<http://apamagis.jusbrasil.com.br/noticias/2110522/magistrados-do-bric-conhecem-sistema-de-votacao-do-tse>>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- ASSOCIAÇÃO RUSSO-BRASILEIRA. Subcomissão de Cooperação Interbancária e Financeira. CIC Brasil-Rússia. **Associação Russo-Brasileira website**, set./out. 2010. Disponível em: <<http://www.associacaorussobrasileira.com.br/publicacoes.asp>>. Acesso em: 11 mar. 2012.
- BBC BRASIL. Brics fixam meta de cotas para emergentes no FMI e no Bird. **BBC Brasil website**, 4 set. 2009. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/09/090904_brics_g20_fmi_dg.shtml>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- BM&F BOVESPA. Bolsas dos BRICS terão listagem cruzada de derivativos dos índices de ações mais representativos de seus mercados. **BM&F BOVESPA website**, 13 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/noticias/2012/Bolsas-dos-BRICS-terao-listagem-cruzada-de-derivativos-dos-indices-de-acoes-mais-representativos-de-seus-mercados-2012-03-13.aspx?tipoNoticia=1&idioma=pt-br>>. Acesso em: 19 mar. 2012.
- BNDES. BNDES firma, na Rússia, acordo com bancos de desenvolvimento dos BRICS. **BNDES website**, 17 jun. 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/todas/20110617_BRICS_Russia.html>. Acesso em: 20 fev. 2012.
- BLOG DO PLANALTO. BRICs se unem para defender mudanças na economia mundial. **Blog do Planalto**, 8 set. 2009. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/bric-se-une-para-defender-mudancas-na-economia-mundial/>>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- BRACHT, Caroline. Plans for the BRICS Delhi Summit: March 29, 2012. **BRICS Research Group**, 10 jan. 2012, p.1-7. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/plans/brics-plans-120110.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2012.
- BRICS POLICY CENTER. Sobre BRICS Policy Center. **BRICS Policy Center website**, s.d. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/Sobre>>. Acesso em: 24 fev. 2012.
- CADE. Cade participa de 2ª Conferência Internacional dos BRICS na China. **Cade website**, 2011. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?cd61b147de34c84adc6ac29faa>>. Acesso em: 20 dez. 2012.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Marco Maia propõe parceria com Estados do Brics. **Câmara dos Deputados website**, 19 maio 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/presidencia/noticias/marco-maia-propoe-parceria-com-Estados-do-brics>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

- CCTV. India-BRICS/Banks. **CCTV website**, 28 mar. 2012. Disponível em: <<http://newscontent.cctv.com/news.jsp?fileId=136437>>. Acesso em: 28 mar. 2012.
- CHADE, Jamil. Índia e China querem um FMI dos Brics. **Estadão Online**, 3 mar. 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,india-e-china-querem-um-fmi-dos-brics,104834,0.htm>>. Acesso em: 9 mar. 2012.
- CII. **BRICS Business Forum 2012: 28th March 2012, New Delhi. CII website, 2012.** Disponível em: <<http://www.cii.in/EventsDetails.aspx?enc=eo18/j+aJMWXCxiMZZAadoxrnFC83q/AWKh2AwU+Ywbw=>>>. Acesso em: 28 mar. 2012.
- COMUNICADO I CÚPULA BRIC. Ecaterimburgo, 16 jun. 2009. **Itamaraty website**, 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-i-cupula-bric/at_download/file>. Acesso em: 18 fev. 2012.
- COMUNICADO II CÚPULA BRIC. Brasília, 15 abr. 2010. **Itamaraty website**, 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ii-cupula-bric/at_download/file>. Acesso em: 18 fev. 2012.
- COMUNICADO MINISTERIAL DO BRIC. Ecaterimburgo, 18 maio 2008. **Itamaraty website**, 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-ministerial-do-bric-2009/at_download/file>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- CRI ONLINE. Começa em Sanya Fórum Empresarial do Brics. **CRI Online website**, 13 abr. 2011. Disponível em: <<http://portuguese.cri.cn/561/2011/04/13/1s134276.htm>>. Acesso em: 24 fev. 2012.
- DAVIDOV, Vladimir. Brics em busca de um novo equilíbrio mundial. **Gazeta Russa**, 10 mar. 2012. Disponível em: <http://gazetarussa.com.br/articles/2012/03/10/brics_em_busca_de_um_novo_equilibrio_mundial_14293.html>. Acesso em: 13 mar. 2012.
- DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI. Nova Deli, 29 mar. 2012. **MRE website**, 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-nova-delhi-29-de-marco-de-2012-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi>>. Acesso em: 29 mar. 2012.
- DECLARAÇÃO DOS MINISTROS DE COMÉRCIO DO BRICS. Genebra, 14 dez. 2011. **Itamaraty website**, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-ministros-de-comercio-do-brics-genebra-14-de-dezembro-de-2011>>. Acesso em: 19 fev. 2012.
- DIB. Apresentação BRICS. **CDES website**, 2011. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/%2Fdocumento%2F3075698%2Fapresentacao-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-brics-.html&ei=BxtIT76-OIS-0AHVvLWLDg&usq=AFQjCNF5ZPW4fdFTzWcwgpr6AkaG-hbxg>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

- EMBASSY OF INDIA MOSCOW. On the meeting of High Representatives of BRIC countries on security issues. **Embassy of India Moscow website**, 25 maio 2009. Disponível em: <http://www.indianembassy.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=611%3A29052009-on-the-meeting-of-high-representatives-of-bric-countries-on-security-issues&catid=52%3Astatements-speeches-interviews-&Itemid=451&lang=en>. Acesso em: 26 fev. 2012.
- ETHEKWINI DECLARATION. Durban, África do Sul, 27 mar. 2013. **BRICS5 website**, 27 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/>>. Acesso em: 27 mar. 2013.
- FALCÃO, Marcos. Entrevista com Guido Mantega no G20 em Horsham. **Portal Luis Nassif**, 13 mar. 2009. Disponível em: <<http://blogln.ning.com/profiles/blogs/entrevista-com-guido-mantega>>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- FOURTH BRICS SUMMIT. Pre-Summit Events. **Fourth BRICS Summit website**, 2012. Disponível em: <<http://www.bricsindia.in/presummit.html>>. Acesso em: 22 mar. 2012.
- FRAYSSINET, Fabiana. Empresários dos Estados BRIC afinados para prosperar. **Câmara Brasil-Rússia de Comércio, Indústria & Turismo website**, 14 abr. 2010. Disponível em: <http://www.brasil-russia.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=84:marco-abril-2010-qespecial-bricq&catid=44:noticias-domes&Itemid=55>. Acesso em: 24 fev. 2012.
- FRITZ, Sabrina; ALBUQUERQUE, Carlos. FMI e Banco Mundial prometem mais poder de voto a Estados emergentes. **DW website**, 7 out. 2009. Disponível em: <<http://www.dw.de/dw/article/0,,4772495,00.html>>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- G1. Bancos de desenvolvimento dos Brics fecham acordo de cooperação. **G1 website**, 14 abr. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/04/bndes-assina-acordo-com-bancos-de-desenvolvimento-dos-brics.html>>. Acesso em: 24 fev. 2012.
- GOLDSTEIN, Judith; KAHLER, Miles; KEOHANE, Robert O.; SLAUGHTER, Anne-Marie. Introduction: legalization and world politics. **International Organization**, v.54, n.3, p.385-399, 2000.
- KARTCHNER, Kerry M.; PITMAN, George R. Alternative approaches to arms control in a changing world. **Disarmament Diplomacy**, n.62, jan./fev. 2002. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd62/62op1.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2004.
- KIRTON, John; BRACHT, Caroline. Prospects for the 2013 BRICS Durban Summit. **University of Toronto website**, 22 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/commentary/130322-kirton-bracht-prospects.html>>. Acesso em: 27 mar. 2013.
- ___; ___; KULIK, Julia. A Productive and Promising Performance: the 2013 BRICS Durban Summit. **University of Toronto website**, 27 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/analysis/durban-performance.html>>. Acesso em: 27 mar. 2013.

- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. BRICS - Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul. **Itamaraty website**, s.d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 18 fev. 2012.
- _____. Brasil sedia primeira Reunião de Vice-Ministros das Relações Exteriores dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China). **Itamaraty website**, 7 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/03/07/brasil-sedia-primeira-reuniao-de-vice-ministros>>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- _____. Reforma da Governança Global. BRICS. In: _____. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.1.4-reforma-da-governanca-global-brics>>. Acesso em: 26 abr. 2011.
- _____. Reunião dos Ministros de Relações Exteriores do BRICS à margem da 67ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas - Declaração à Imprensa. **Itamaraty website**, 26 set. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/reuniao-dos-ministros-de-relacoes-exteriores-do-brics-a-margem-da-67a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-declaracao-a-imprensa-nova-york-26-de-setembro-de-2012>>. Acesso em: 27 fev. 2013
- MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS. Media Note on the Informal Meeting of BRICS Leaders Ahead of G20 Summit in Los Cabos. **University of Toronto website**, 18 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120618-loscabos-note.html>>. Acesso em: 27 fev. 2013.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. Press Release: Meeting of BRIC Foreign Ministers. Nova York, 26 set. 2008. **BRICS Information Centre**, 26 set. 2008. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/080925-foreign.html>>. Acesso em: 26 fev. 2012.
- O'NEILL, Jim. Building Better Global Economic BRICS. **Goldman Sachs website**, 30 nov. 2001. Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2012.
- PORTAL DA SAÚDE. Enfrentamento a doenças crônicas deve ser feito em paralelo ao combate à pobreza, avaliam ministros dos Brics. **Portal da Saúde website**, 17 maio 2011. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=124&CO_NOTICIA=12631>. Acesso em: 20 fev. 2012.
- RATHO, Aditi. Plans for the BRICS Delhi Summit: March 29, 2012. **BRICS Research Group**, 22 fev. 2012, p.1-11. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/plans/brics-plans-120222.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2012.
- RFI. Mantega diz que Brics e FMI têm mesma visão sobre crise europeia. **RFI**, 11 out. 2012. Disponível em: <<http://www.portugues.rfi.fr/economia/20121011-mantega-diz-que-brics-e-fmi-tem-mesma-visao-sobre-crise-europeia>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

- SAE. Responsáveis por área de segurança estratégica dos Brics reúnem-se na SAE. **Secretaria de Assuntos Estratégicos website**, 16 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=3268>>. Acesso em 25 fev. 2012.
- SHARMA, Rajeev. BRICS NSAs thrash out security agenda for Durban Summit. **Russia & India Report**, 14 jan. 2013. Disponível em: <http://indrus.in/articles/2013/01/14/brics_nsas_thrash_out_security_agenda_for_durban_summit_21597.html>. Acesso em: 27 fev. 2013.
- SOUZA, Natália Maria Felix; WERNECK, Mariana. Mecanismos de Cooperação entre Cidades no âmbito dos BRICS. **BRICS Monitor**, 19 dez. 2011, p.1-10. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/1888/doc/1723541649.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2012.
- STATEMENT BY BRICS LEADERS ON THE ESTABLISHMENT OF THE BRICS-LED DEVELOPMENT BANK. Durban, África do Sul, 27 mar. 2013. **BRICS5 website**, 27 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/statement-by-brics-leaders-on-the-establishment-of-the-brics-led-development-bank/>>. Acesso em: 27 mar. 2013.
- THE SECOND MEETING OF THE BRICS TRADE AND ECONOMIC MINISTERS: JOINT PRESS RELEASE. **University of Toronto website**, 28 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120328-trade.html>>. Acesso em: 29 mar. 2012.
- TERRA. Antes de Assembléia da ONU, Brasil terá almoço com Brics em NY. **Terra website**, 24 set. 2007. Disponível em: <http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200709241135_RTR_1190633750nN23206800>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- THIRD MEETING OF THE BRICS TRADE MINISTERS. Joint Communique. **BRICS5 website**, 26 mar. 2013. Disponível em:<<http://www.brics5.co.za/assets/BRICS-Trade-Ministers-Communique-25-March-2013.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2013.
- TRAUB, James. Will the Good BRICS Please Stand Up? **Foreign Policy**, 9 mar. 2012. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/03/09/will_the_good_brics_please_stand_up?page=0,0>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- VEJA. Ministros dos Brics alertam sobre inflação e bolhas de ativos. **Veja website**, 13 abr. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/ministros-dos-brics-alertam-sobre-inflacao-e-bolhas-de-ativos>>. Acesso em: 24 fev. 2012.
- WASSERMANN, Rogerio. Líderes do Bric discutem formalização do grupo. **Folha de S. Paulo website**, 9 jul. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u420692.shtml>>. Acesso em: 25 fev. 2012.

A Arte da Guerra: aspectos filosóficos e geopolíticos

The Art of War: philosophical and geopolitical aspects

Jesualdo Correia jesualdo.c@gmail.com
Orientalista e Ensaísta. Rio de Janeiro, Brasil

Recebimento do artigo 05-abr-13 **Aceite** 04-ago-13

Resumo Este ensaio tem por objetivo capturar alguns aspectos fundamentais e que são frequentemente negligenciados desta obra prima, o Sun Zi Bingfa – a Arte da Guerra –, assim como a sua sutil e plenamente madura subjacente psicologia; sua sólida démarche epistemológica, imanência geopolítica e refinadas pregnâncias metafísicas. O ensaio estuda também o texto em seu contexto histórico, suas genealógicas vinculações com outros textos do cânone militar chinês, muito particularmente a obra de seu descendente, o Sun Bin Bingfa. Conceitos fundamentais, vários, da sabedoria chinesa, encontram expressão ora plena ora subrepticamente no Sun Zi Bingfa. Um corte sincrônico é feito de modo a projetar luz sobre as aplicações contemporâneas da antiga ciência/arte militar, muito particularmente no campo da geopolítica. Um excursus no interior do texto apresenta exemplos de tática a partir dos chamados 36 Estratagemas e da importância que esses detêm. A Arte da Guerra como metáfora da guerra interior também é levada aqui em consideração. **Palavras-chaves** Sun Zi Bingfa, Arte da Guerra, Geopolítica, Método Militar. Filosofia Chinesa.

Abstract This essay is an attempt to capture some fundamental and often neglected aspects of this masterpiece, the Sun Zi Bingfa, as well as its underlying, subtle and fully matured psychology, solid epistemological démarche, geopolitical immanence and metaphysical refrained pregnancies. The essay also studies the text in its historical context and the intimate, genealogical ties with other texts of the Chinese Military Canon (dianji, 典籍), most particularly that of his descendant, the Sun Bin Bingfa. Various key concepts of Chinese mind, which find also their way into the Art of War, are here picked up and revealed as belonging to the core worldview of the text. A synchronic cut is made as to cast light on the contemporary applications of that ancient Chinese Science/Art, most particularly in the field of geopolitics. An inside-the-text concise excursus brings forth the importance of the so-called 36 Stratagems within the general framework of the Chinese military mind. The Art of War as a metaphor of inner war is also not disregarded. **Keywords** Sun Zi Bingfa, Art of War, Geopolitics, Stratagems, Chinese Philosophy.

Introdução

兵者，国之大事...。不可
察也！

“A guerra é grande assunto de Estado... não pode deixar de ser (exaustivamente) investigado.” Sun Zi Bingfa

O *Sun Zi Bingfa*, o “Método Militar”, conhecido mundialmente como *A Arte da Guerra*, à exemplo do Yi Jing, das obras de Lao Zi, Zhuang Zi, dos clássicos do Confucianismo e de outros textos exponenciais, firmou-se como um dos cânones da civilização chinesa. Constitui, portanto um dos vários pilares da visão múltipla de mundo e dos paradigmas cognitivos do Império do Centro.

Cerca de dois mil e duzentos anos mais antigo do que o estudo sobre a guerra de Clausewitz (1814), e de uns mil e novecentos daquele de Maquiavel (1513), o tratado chinês é universalmente reconhecido como superior em sua fundamentação textual, profunda finesse psicológica, na lucidez de seu eixo epistemológico e rationale, na periscópica e sutilíssima dialética abordagem dos tópicos analisados, nas suas drásticas e chocantes receitas para situações específicas e, não menos, pelo caráter extremamente sucinto de sua sintaxe, dotada de estilo seco, quasi-sútrico, embora despojadamente exuberante pela força das imagens que evoca e pela cadência rítmica, tão próprias dos textos em chinês clássico.

Dentre aproximadamente uma dezena de outros textos canônicos da tradição militar chinesa, a “Arte da Guerra”, a rigor *O Método Militar*, destaca-se como *primus inter pares*, a referência maior, aquele que inauguralmente encapsula todos os princípios e diretrizes dessa antiga ciência/arte do pensamento militar chinês. Em imediato grau de importância, o tratado de Sun Zi é seguido pelo do seu bisneto, Sun Bin, e que leva também o mesmo título - *Bingfa* -, e sobre o qual discorrerei um pouco mais detalhadamente adiante.

O tratado de Sun Zi é datado, na média das opiniões dos estudiosos, como tendo sido composto em torno de meados do século V antes de Cristo, embora alguns eruditos chineses tendam a situá-lo mais cedo, praticamente como um contemporâneo de Confúcio. Seja como for, inegável é que o texto surge no início do período dos chamados Estados/Reinos Combatentes (*Zhang Guo*) - 472-221 a.C. -, época final da decadente e cada vez mais dilacerada dinastia Zhou, que se iniciara com a queda da dinastia Shang, em cerca de 1122/1046 a.C.

Por conseguinte, essa obra representa eloquentemente o *Zeitgeist* da época de seu autor, Sun Zi (Mestre Sun), que era originário da província de Chu e viria a servir ao pequeno Estado de Wu, um dentre os sete que ferozmente guerreavam entre si nesse período, até por fim sucumbirem diante da hegemonia dos Qin, comandados por aquele que viria a ser o Grande Imperador da China reunificada, *Shi HuangDi* (始皇帝).

A referência biográfica clássica sobre a vida de Sun Zi encontra-se nas *Memórias Históricas* (*shi ji*, 史記) do cronista Sima Qian (司馬遷), que data do final do primeiro século da era cristã. Existe uma outra fonte, segunda em importância, o *Wu Yue Qiun-jiu*. Neste último texto é relatado o lendário e bizarro episódio que dá conta de haver sido a Sun Zi solicitado, pelo rei do Estado de Wu, que expusesse as suas habilidades de organização e comando. Sun Zi prontamente respondeu ao pedido e sugeriu que se fizesse uso das mulheres do palácio para tal finalidade, no que o rei concordou. Após equipar umas 300 cortesãs com capacete, espada e armadura, Sun Zi sugeriu ao rei que dispusesse de duas das suas concubinas para atuarem como comandantes, no que o rei também concordou. A seguir, ensinou a companhia a prestar atenção aos diferentes toques dos tambores e como se conduzirem para esquerda, direita, avançar, recuar etc, de acordo com as ordens recebidas. As mulheres, contudo, não conseguiam conter o riso, de tão inusitado que deveria lhes estar parecendo tudo aquilo. Sun Zi bateu então ele mesmo os tambores e deu ordens. As mulheres continuavam rindo, o que começou a enfurecê-lo. Ele então ordenou que os machados de execução fossem trazidos. A seguir disse, semi-exaltado: “se as instruções não são claras e por isso não são levadas à sério, a culpa é do general. Mas quando as mesmas ordens são dadas várias vezes e não são atendidas, a culpa é dos oficiais-comandantes. Nesse caso a punição é a decapitação”.

Então ordenou que as duas mulheres designadas como comandantes fossem decapitadas. O rei, sobressaltado, tentou interceder, alegando que não poderia abrir de suas concubinas, mas Sun Zi, como que dotado de um estrito código protocolar, retrucou que, de acordo com as leis vigentes, ele recebera a investidura (*shou ming*, 受命) de general (*jiang*, 蔣) e que detinha o poder de levar adiante as punições prescritas. E fez com que as mulheres fossem de fato decapitadas.

Sun Zi voltou então a dar os comandos para a "tropa", que passou a atender todas as ordens prontamente. Terminado o treinamento geral, virou-se para o rei de Wu, que se encontrava mais acima numa plataforma e disse: “A formação está agora pronta para combate.”

O rei de Wu tergiversou por algum tempo (o que teria ocasionado a observação de Sun Zi de que o rei "gostava muito de palavras, mas que na hora da ação..."), talvez assustado com a determinação do estrategista, mas acabou por investi-lo com o mandato para guerrear o Estado de Chu, o que ele fez e saiu-se vitorioso.

Um outro pensador militar de fundamental importância foi Sima Rangju (司馬穰苴) – também conhecido como Tian Rangju (田穰苴), mas cujo nome de família era Gui (媯) –, originário do Estado de Qi e atuante ainda no final do período da Primavera e Outono, portanto anterior ao nosso Sun Zi e certamente um contemporâneo de Confúcio. Suas idéias militares foram bem mais tarde compiladas e passaram a ser conhecidas como o Si Ma Fa (司馬法) "Método de Si Ma", ou do Cavaleiro-Mór (correspondente ao Ministro da Guerra). Outros nomes do período ainda dos Estados Guerreiros (戰國) são Wu Qi 吳起, Wei Liao 尉繚, Shang Yang 商鞅; Pang Juan 龐煖, Wang Liao 王廖, Er Liang 兒良, Wei Wuji 魏無忌 (Senhor Xinling 信陵君), Zhao She 趙奢 e Bai Qi 白起, assim como os Zhang Liang 張良, Han Xin 韓信, Xiang Yu 項羽 e Li Guang 李廣 do início da era Han (漢 206- 220 E.C), dos quais sobraram apenas fragmentos, versões apócrifas ou simplesmente citações.

Até a recente descoberta de uma versão completa, em tiras de bambu, dos dois *Bingfa(s)* (ambos da família Sun), e que remontam à dinastia Han posterior, já no início da era cristã, o texto-estema disponível até então, pelo menos da dinastia Song em diante, era composto de uma montagem de diversas partes provindas de fontes variadas e que seguiam a versão proposta pelo primeiro grande exegeta da obra, o comentarista, militar e depois imperador Cao Cao (III A.D.).

Existem 11 comentários canônicos sobre o texto, conhecidos com os *Shiyi jia zhu Sunzi* (十一家注孫子), o primeiro em ordem cronológica e importância sendo o do mestre Cao Cao (曹操), também conhecido como Wei Wudi. Os outros são Meng Shi (502-557), Li Quan e Du Mei (da dinastia Tang (618-907), Chen Hao e Jia Lin, os famosos Mei Yaochen, Wang Xi, He Yanxi e Zhang Yu da dinastia Song (960-1279) e finalmente Du You em sua conhecida enciclopédia *Tongdian* (通典).

Portanto, além do Sun Zi existem os chamados 7 *Textos Militares Clássicos* e mais umas duas dezenas de outros textos de referência, considerados de segunda importância, cujos autores e títulos foge ao escopo deste ensaio enumerar. Digam-se apenas de passagem que, além dos canônicos comentários cujos autores foram citados acima, o número de estudos sobre o Sun Zi é absolutamente assustador. Em livro publicado na década de 1980 são listadas cerca de 3.800 obras chinesas

que tratam do Sun Zi Bingfa até a data da proclamação da República Chinesa, em 1911. Certamente de lá para cá tal número deve ter duplicado!

A primeira versão em língua ocidental, a rigor mais um resumo para comentário do que propriamente uma tradução integral, foi realizada pelo padre Jean-Jacques Amiot em 1772 (*L'Art de La Guerre*). Esta versão foi recentemente reeditada e profusamente comentada por alguns destacados estrategistas franceses (Paris: Pocket, 1993). A primeira versão inglesa veio à luz em 1905, levada à cabo por um oficial inglês, o coronel Everard Ferguson Calthrop. Esta versão foi seriamente criticada por Lionel Giles, cuja própria tradução de 1910 é até hoje considerada padrão, sobretudo pela riqueza de suas notas explicativas e elegância de estilo. Giles era sinólogo, tal como o pai, Herbert Giles, lexicógrafo de primeira grandeza, autor do famoso sistema de transliteração fonética do chinês, hoje superado. Várias traduções se sucederam, dentre as quais, de importância, as de Sawyer, Griffith e Ames. Atualmente existe uma pletora de “traduções” no mercado.

A longa e conturbada história da China

A história da China tem sido pontilhada por uma sucessão multimilenar de ascensões e quedas dinásticas, rebeliões e movimentos revolucionários, mormente dotados de extraordinária ferocidade e catastróficas consequências. Portanto, essa longínqua história de radicalismo bélico constitui eloquente exemplo contrário à visão romântica que se possa ter de uma China inteiramente sábia e pacifista. Talvez, poder-se-ia alegar, teria sido tudo devastadoramente pior se os princípios de sabedoria próprios da civilização chinesa e latentes em seus tratados militares não existissem. De fato, o *Sun Zi Bingfa* reitera continuamente o quão preferível é evitar a guerra, ganhá-la sem ter que travá-la e, se ravando-a, preservar ao máximo os costumes, vidas, propriedades e colheitas. Mas tais princípios foram sempre mais frequente do que raramente violados. Ao longo de sua prolatada história, nos processos de exacerbada radicalização política e bélica, mormente após extensivos períodos de caos provocados por conflitos internos ou invasões externas, o novo momento que torna-se hegemônico apresenta uma *reductio* sobre os amplos vetores da visão de mundo dessa notável civilização, ocorrendo um estreitamento, uma severa *cloisure* no diafragma político-epistêmico que passa a predominar. Esse frequente fenômeno, de Shi Huangdi a Mao Zedong, constitui compreensível contradição, tendo em vista ser natureza

do homem tal como *ainda* é. “Os seres humanos do planeta Terra”, dizia Belzebu ao seu neto durante a viagem cósmica que faziam à bordo da nave interplanetária Karnak, “não conseguem superar o maléfico hábito de se auto-destruírem continuamente”.

Diga-se aqui de passagem que o termo contradição em chinês moderno, palavra dissilábica, encerra uma anedota etimológica bastante peculiar. Um certo vendedor de lanças e escudos percorria as cidades propagando que suas lanças (mao 矛) eram de tal qualidade que poderiam perfurar qualquer escudo. E a seguir propagava que seus escudos (dun 盾) eram invulneráveis a qualquer lança. O povo perplexo perguntava como tal podia ser, e ele, por alguma boa razão, não se dava ao trabalho de explicar. *Maodun* passou a significar *contradição* e o próprio Mao Zedong, em texto fundamental de 1937, *Sobre a Contradição*, faz uso da expressão como título da obra (*maodunlun* 矛盾論).

Mas o manancial de sabedoria contido não apenas no *Sun Zi Bingfa*, mas em todo o espectro canônico da Ciência/Método/Arte militar chinesa – dentre eles os 7 Clássicos editados na Dinastia Tang e consagrado na Song – servem para uma série de outras áreas nas quais um Estado haverá quase sempre de se encontrar envolvido; geopolítica, propaganda, luta política interna etc. Possamos nós também extrair moderadamente desse texto fundamental outras importantes lições no campo da psicologia das relações humanas. O texto reflete inequivocamente, não menos, considerável parcela do espectro da visão de mundo não apenas daquela época, dos períodos pretéritos da China, mas igualmente da atual.

Como vimos, a época tumultuosa em que se supõe ter vivido Sun Zi é imediatamente posterior à do próprio Confúcio, talvez cerca de meio século da morte desse, que ocorre em 479. Trata-se de um período da história chinesa que se encontra no bojo da irradiação das chamadas Cem Escolas (zhu zibai jia 诸子百家). Em termos de paz social, uma época de imensas conturbações, em termos de florescimento do pensamento, uma verdadeira Idade de Ouro. Em pleno florescimento, encontram-se incontáveis escolas de pensamento, inclusive aquelas diretamente voltadas para o ordenamento da pólis, do Estado, tais como, em particular, a de Han Fei Zi e seu Legismo, cuja ideologia autoritária é designada por alguns sinólogos ocidentais como o proto-fascismo chinês.

Por essa época também encontra-se em *status nascendi* uma *ars diplomatica* (zonghengjia, 縱橫家/纵横家), cujos nomes mais representativos são os Zhang Yi e Su Qin, defensores de uma espécie de Realpolitik nas relações externas do Estado. O Confucianismo, particularmente através das vertentes de Meng Zi (Mêncio) e

Xun Zi estarão em breve em plena expansão, mas se tornarão em breve o principal alvo, quando da emergência do legalismo como ideologia do futuro Império em sua primeira etapa revolucionária. Esse macarthismo "legista" será implementado sobretudo pelo primeiro-ministro do novo Imperador Shi Huang Di - Li Zi – e ensejará eventos icônicos da época, tais como a perseguição aos literatos (ru jia), queima de livros e uma profunda reforma ideológico-depurativa do número de caracteres da lingua chinesa.

A maturidade do texto do Arte da Guerra de Sun Zi, e a de seu descendente e sucessor, Sun Bin, refletem sem dúvida a riqueza desse manancial filosófico da época, mas não menos a cruel e conturbada situação sócio-política. Sun Zi enfatiza, ao longo de todo o texto, que a guerra deve ser evitada tanto quanto possível, pois que ela acarreta despesas, destruição e confusão. Não existe no Arte da Guerra a implacabilidade propugnada no Maquiavel de *Il Principe* ou no *Dell'Arte della Guerra*. Não obstante, não há de se negar que o realismo que percorre a rationale do texto pode perfeitamente conduzir a "maquiavelismos" do mais alto teor. Não existem de fato ali cinismos próprios de um ethos subjacente, mas antes um arcabouço humanista que emite julgamentos de bom senso e lucidez, sempre amparado por uma visão de mundo que aspira à harmonia nos níveis micro e macro.

Mais do que qualquer influência confuciana ou daoista, é na visão de mundo cosmogônica e filosófica da mente chinesa, provinda longinquamente das épocas do "céu anterior" (*xian tian*), épocas que segundo os filósofos chineses encontravam-se em maior conformidade com o Dao superior. O *Dao*, conceito absolutamente axial, é usado por Sun Zi num espectro de acepções, sendo que sua dimensão mais cósmica, assim como a ética – e a força que dela deriva, *De* – permanecem como pano de fundo.

Abordarei e tentarei aprofundar neste estudo alguns dos conceitos centrais do texto, tanto em suas maiores ou menores variações semânticas ao longo do tratado, quanto em suas mutações de sentido, por força das "variantes" (*bian*) e circunstâncias (*qin*) de ambos os *Zeitgeiste*, ou seja, da época do *Sun Zi Bingfa* e o nosso atual. Tentarei igualmente realçar a importância da consciência dialética que atravessa toda a rationale argumentativa, assim como a estratégia da retórica textual. Essa dialética tem por pressuposto o contínuo fluxo das mutabilidades, com os opostos em contínua interação. Esse é o pressuposto que percorre qual fio de Ariadne um outro livro, ainda mais fundamental para o pensamento chinês – o Livro das Mutações (*Yi Jing* 易經), texto fortemente arcaico em estilo, sobretudo antes da exegese produzida pelo próprio Confúcio.

O *Sun Zi Bingfa* apresenta-nos uma visão estruturalista quanto à análise dos elementos componentes das “condições” do si mesmo (o Estado, no caso) e do adversário, assim como uma percepção arguta e atenta do timing em curso nas ações. Investigar, analisar comparativamente e planejar, mantendo em aberto a via da compreensão/ação heterodoxa, complementar à via formal, ortodoxa. Alternância dialética: vazio/pleno – tão utilizada igualmente na pintura e nas marciais; compaixão/magnanimidade (o *ren*- daoista e confuciano) versus severidade punitiva; avançar/recuar, mobilidade/imobilidade. E toda uma gama de estratégias de ardis/ludibrios (*guei*), ofuscamento da luz (*dao guan*) e mesmo invisibilidade (*wu xing*), maquiavelismo brutal e amoral no uso de expedientes, como no caso do último capítulo, dedicado ao uso de espiões (*yong jian*), e que trata igualmente de técnicas de contra-informação.

Linhagem epistêmica

O *Sun Zi Bingfa* deve ser visto dentro de uma linhagem espiritual-filosófica, completada e aprofundada ainda à época de seu momento inaugural por seu bisneto, Sun Bin, o que significa dizer que há uma corrente de transmissão de conhecimentos, uma *silsilah*, como diriam os súfis, ou *parampará*, de acordo com os hindus, que foi se concretizando dentro do universo epistemológico chinês (conhecida também como “escola da família Sun”, Sun jia). Sun Zi é um *chef d'école*, o ponto de síntese de uma uma visão que se se consolida, que torna-se inaugural em termos de esculpimento e moldagem, e em torno da qual um campo de saber, com raízes na mais profunda tradição de ascendência daoística viria a se consolidar.

O texto do “Arte da Guerra” tem causado admiração e espanto no Ocidente pelo realismo de seu teor, incontestável rationale e sutil psicologia, desde que foi pela primeira traduzido, em 1772, sendo lentamente redescoberto a partir de inícios do século XX, primeiramente com a criticada tradução do coronel Calthrop, de 1904, e logo a seguir, em 1910, pela excelente do sinólogo britânico Lionel Giles, repleta de comentários, e que se tornou referência obrigatória até hoje. Vislumbrada por militares americanos, ingleses e australianos na década de 30, seu prestígio começou a crescer vertiginosamente no Ocidente, sobretudo quando tomou-se consciência de que o tratado, acompanhado de outros tratados menores, mas igualmente importantes do cânone, era leitura obrigatória dos comandantes chi-

neses, coreanos e japoneses ao longo dos séculos. Mao Zedong e Giap o usavam como livro de cabeceira e assim passaram a fazer inúmeros generais americanos a partir de 1950.

Sun Bin (孫臏), bisneto de Sun Zi, também conhecido como Qin Sun Zi (齊孫子), como referência ao Estado do qual era originário, terá vivido por volta de meados do século IV. O sobrenome Bin advém de uma referência ao castigo que ele teria sofrido por força de intrigas de um desafeto junto ao rei de Wei. Tal punição, neste caso a extração das rótulas de seus joelhos, era uma das variantes das 5 Punições (wu xing, 五刑) clássicas da China antiga.

Da Arte da Guerra de Sun Bin era conhecida uma versão de 33 capítulos curtos, que a filologia e exegese chinesas atuais reduziram a 16, por considerarem os restantes apócrifos. Esse texto, posterior de uns 50 anos, mas que constitui uma continuação indissolúvel desse ofício da família Sun, é complementar, mais incisivo em certos aspectos filosóficos, e até mesmo absolutamente esotérico em outros. Certa metafísica imanente aqui e ali, paradoxal talvez diante da estrita *rationale* do texto, fiel à sua genealogia, não é de modo algum prodigalizada, e não diz respeito ao misticismo oracular, mas sim aos elementos de uma visão cosmológica presente no Yi Jing, assim como aos conhecimentos que na China antiga não adquiriram a amplitude e o estatuto que possuíam na Babilônia e em épocas posteriores do mundo antigo do Oriente próximo: o da astrologia.

Num capítulo denominado Yue Zhang (月戰), Guerra Lunar, Sun Bin, depois de enfaticamente afirmar ser o ser humano o que de mais importante existe entre o céu e a terra, admoesta quanto à necessidade de se conjugar os conhecimentos provindos das estações do céu (que deve ser por extensão entendido para além da literalidade, ou seja da estações do ano). E ele continua: “Se em vez de dez batalhas se obtém a vitória seis vezes, é devido às estrelas. Se em dez batalhas se obtém a vitória sete vezes, é devido ao sol. Se em dez batalhas se obtém a vitória oito vezes, é devido à lua. Se em dez batalhas se obtém nove vitórias a lua se tornou plenamente cheia. Mas se em 10 batalhas ocorrerem 10 vitórias, ocorreu passagem do ponto de inflexão, haverá infortúnio”. E aqui a visão axial é tipicamente chinesa, ou seja, a partir de certo momento de um movimento ocorre uma inversão, uma inflexão, é o ponto de mutação. Mas também, ocorre a menção a um certo tipo de conhecimento que ainda não pode – e não deve no contexto – ser aprofundado, o saber das influências cósmicas sobre o comportamento das coisas da terra e dos homens que sobre ela habitam. Mas como para a epistemologia chinesa em geral aquilo que é compreendido o é antes na esfera dos processos de

percepção interna, no âmbito dos sentidos (yi – na dupla acepção aqui, a do sensorial e da abstração) para depois ser conformado às palavras (forma: *xin, xiang*) e adquirir, por meio dos caracteres da escrita, sua codificação como *logos*.

A Arte da Guerra como metáfora da guerra interna.

A guerra externa, a guerra de destruição mútua dos homens, é a mais drástica metáfora de outras guerras travadas em tantos outros planos da condição humana, dentre essas as lutas que travamos no plano das relações sociais e aquelas que ocorrem em nosso mundo interior, no aparentemente interminável fluxo de fricções que consciente ou inconscientemente ocorrem nas esferas do nossos planos mental, emocional-afetivo, sexual, instintivo etc. Além dessas, os atritos e compatibilidades/incompatibilidades gerados pela contínua interação dos elementos do planeta Terra – o homem deles fazendo parte – refletindo a correlação de vibrações cósmicas que até aqui nos chegam, e das quais, certamente, somos originários.

Na tradição metafísico-psicológica do sufismo considera-se que verdadeira “guerra santa” é aquela que se trava no interior (*batin*) enquanto que a externa (*bahir*) é de secundária ou nenhuma importância.

Portanto, as lições, receitas e exemplos advindos do campo de batalha e dos bastidores propriamente ditos, a guerra entre estados com as peripécias do ofício bélico, servem diretamente de material alusivo para outras aplicações, nas mais diversas áreas e o mundo dos negócios e do marketing, foi o primeiro a tirar proveito desse potencial latente no *Sun Zi Bingfa*, já a partir das décadas de 70 e 80. Por extensão é lícito realocar conceitos, enfoques, táticas e estratégias ali contidos em áreas como as das relações domésticas, profissionais, sexuais, afetivas, etc, etc.

O *Método Militar*, para que nos mantenhamos sempre atentos para o verdadeiro sentido do título da obra de Sun Zi, assim como da de seu neto, Sun Bin, constitui, somos alertados desde o início, objeto de suma importância como assunto de Estado, vital para a sua sobrevivência ou colapso de uma nação ou de um povo. Para Sun Zi o conjunto de preceitos, fórmulas, exemplos e parábolas que constituem o material de seu tratado abrangem tópicos que constituem direta ou diretamente desde uma Teoria de Estado até os meandros psicológicos de um

arco cognitivo que se projeta entre visões estratégicas e uma miríade de táticas e estratagemas. Digo miríade porquanto sob a orientação de alguns conceitos fundamentais, princípios guarda-chuva, a saber, entre outros, da adaptabilidade cognitiva e estratégica aos fluxos de mudanças das condições externas e internas, o assumir de posturas heterodoxas que ao se alternarem com as ortodoxas, formais, deverá abrir espaço para inventividade que novas soluções que cada nova situação possa exigir.

Filosofia e *Weltanschauung*

O termo soa pomposo, algo anacrônico, mas retém uma força que o correspondente em português – “visão de mundo” –, ainda não possui lastro para tentar superar. Usarei os dois alternadamente.

Existe, sem qualquer sombra de dúvida, uma visão de mundo subjacente ao *Sun Zi Bingfa*, e essa visão é fiel à linha epistêmica que percorre o pensamento chinês desde a sua mais alta antiguidade. Ela é estrutural, incorpora uma relação dialética lato senso, é moderadamente metafísica, sem dogmatismos imanescentes, e é fortemente apoiada pela experiência histórica, a natureza e o social oferecendo abundantes exemplos dos quais o bom senso extrai as suas lições complementares, por meio de investigar, analisar, comparar e concluir. Esse arcabouço de princípios holísticos subjacentes, sejam de natureza cosmológica ou social, encontra-se presente já no *Yi Jing* e na tradição daoista, mas não menos no próprio Confúcio e seus seguidores. De uma maneira geral eles percorrem sob roupagens idênticas ou diferentes quase todas as chamadas Cem Escolas Filosóficas e não menos o próprio Legalismo.

A pedra angular desse *Weltanschauung* é como vimos o conceito de Dao, que em última instância diz respeito à própria ordem cósmica do universo, algo semelhante ao *Rta* do hinduísmo védico, sendo pois o “caminho” de conformação às leis próprias das coisas, ao fluxo natural das leis cósmicas e da natureza. E, não obstante ser Sun Zi um pragmático tratando de um objeto específico – a questão da guerra, e sua aplicação desse conceito ocorrer em acepções menores, não se ocupando em qualquer momento com qualquer explicação filosófica ou cosmogônica – seu *Vade Mecum Militar* deixa-se atravessar imanentemente pela luz de fundo daquele princípio maior. Debussy dissera certa vez que no Parsifal de Wagner, a luz projeta-se vindo por trás, em geral pelas madeiras. No Arte da

Guerra essa luz é o conceito do Dao. A questão de saber se há ou não princípios cosmológicos e filosóficos no Sun Zi Bingfa constitui uma não-questão para os chineses, coreanos, japoneses e vietnamitas que de longa data se ocupam com ele, algo que é inteiramente óbvio por si mesmo.

A partir de um enfoque epistemológico, o Sun Zi é também uma obra que surpreende pelo primor de seu instrumental cognitivo, na insofismável *essencialidade* de seu *logos* operacional. Se por um lado esse *logos* constrói uma inegável *rationale* cognitiva – e psicológico-cognitiva – que atravessa a obra, por outro estamos não menos subrepticamente, como um subtexto, no mais puro território de uma epistemologia encapsulada, bem típica da mente oriental, mas no caso bem especificamente a da epistemologia chinesa, cingida pelo gênio da língua. Mas aqui, essa forma axiomática de expor revela para o observador externo atento, o leitor paciente e bem avisado, um vasto percurso cognitivo por trás dos bastidores, dele e do legado da sabedoria chinesa da qual ele é mais um dos frutos.

Ter clareza no entendimento dos assuntos bélicos, nos assuntos de guerra (de vital importância para o Estado, questão de vida ou morte), é compreender os elementos constitutivos de si mesmo – o lado de cá – e os do inimigo, o lado de lá. E ele então apresenta o tripé dessa *démarche* cognitiva que desemboca no Planejamento, três procedimentos cognitivos que se conjugam: 1) investigar (*cha*) aquilo que vai se apresentando como dados da realidade (ou seja, todo o espectro de fatores) e 2) analisar (*soe*) 2) comparando (*jiao*), por meio do que procede-se ao planejamento (ji então constituirá o aspecto formal, ortodoxo da estratégia. O aspecto/elemento heterodoxo, cuja a forma é imprevisível, ocorrerá *a posteriori*, no transcurso fenomênico das realidade que irão surgir. E esta visão cognitiva encapsulada, essencialista é insofismavelmente epistemológica e é extraordinariamente superior àquelas presentes nos textos de Maquiavel e de von Clausewitz, posteriores que são de cerca de dois mil a dois mil e trezentos anos ao *Bingfa* do Sun Zi. E esse é um dado de suprema importância e que não pode ser de modo algum desconhecido, negligenciado ou banalizado. Aqui se encontra a superioridade da *rationale* desse texto, a par de sua psicologia subjacente, não menos extraordinária.

Mas Sun Zi precisa lidar, a partir do eixo cognitivo, com uma série de aplicações decorrentes de conceitos basilares, dentre os quais o do Dao, e no contexto em que ele o emprega sua compreensão é inequívoca, cabendo ao tradutor adaptar essa pregnância semântica e sua aplicação textual concreta aos termos que a língua receptora e seu universo cultural exigem. Assim sendo, já no primeiro

capítulo e nos primeiros parágrafos temos o Dao sendo usado num sentido ético, no sentido de *rationale* e de *modus operandi* e na sua acepção genérica.

O que impõe-se aqui como intergiversável fato é a assertiva de que quando surgem tanto o Método Militar/Arte da Guerra de Sun Zi, assim como Sun Bin, cerca de meio século depois, os elementos essenciais de uma visão de mundo chinesa, em que pese a extraordinária diversidade de variações (*bian*), muitas vezes quase que frontalmente em contradição, já estavam desde longuíssima data definitivamente consolidados. Embora não inteiramente explícitos, a presença imanente ou explícita desses conceitos emanam como alma que move a obra: *Dao*, *Yin/Yang*, *Ren*, *De*, *Yi*, *Qi*, etc, todos conceitos centrais na visão chinesa de mundo

Qi, energia vital, pneuma, animus

Um dos conceitos absolutamente axiais do pensamento filosófico chinês, cujo uso é universal em todas ou praticamente todas as escolas, é o *qi* (氣), energia cósmico-psico-somática que percorre os seres vivos, que existe já potencialmente a certo nível desde o nascimento e que pode ser desenvolvida, expandida ou regredida. O étimo do caracter fala um pouco pela visão ancestral que lhe é subjacente, pois que a parte superior evoca os vapores que emanam do arroz (*mi*, 米) quando está sendo cozido. O *qi*, esse *animus* que percorre o ser humano, está também sujeito a alternâncias de menor ou maior expansão (*yin/yang*), e ocupa uma posição importante tanto em Sun Zi quanto em *Sun Bin*, sendo que no caso deste último é dedicado um capítulo inteiro, ainda que curto: “Expandindo o Qi”.

Na tradição chinesa dos textos de Métodos Militares o *qi* é visto em termos concretos como energia vital, mas também abstratamente como entusiasmo (*Begeisterung*) e moral das tropas. Pragmática e receituária como a mente chinesa costuma ser, fórmulas e prescrições de como expandí-lo, ou preservá-lo de desgastes, são oferecidos em diferentes instâncias. Trata-se de tornar o *qi* mais forte e aguçado. Uma psicologia sociológica, e não menos uma semiótica, são igualmente abordadas, através das quais exploram-se os fatores da relação familiar-afetiva dos soldados (através de intimidações e chantagens retaliatórias) e até mesmo os tipos de vestimentas militares que haveriam de exercer um maior impacto sobre o *qi* de cada um, tais como os “casacos curtos e as roupas ásperas”. Os tambores fazem sem dúvida parte desse pacote.

Geopolítica: A China Antiga e a Multipolaridade Atual

Inúmeros generais e estrategistas civis chineses e ocidentais consideram que existe um notável número de similaridades entre o mundo multipolar que emergiu nos últimos 20 anos (como colapso da União Soviética, mas o ressurgimento da Nova Rússia a partir da primeira década de 2000 e a colossal emergência da China atual) e os cerca de 250 anos do período conhecido como Estados/Reinos Combatentes da China anterior à unificação. Tratava-se então, fundamentalmente não apenas das guerras por sobrevivência, mas também por obter hegemonia, prevalecer econômica, política, tecnológica e geopoliticamente, o que acabou por ocorrer sob a égide de um minúsculo reino feudal, o do Estado de Qin.

Nos tempos atuais, já desde a década de 90, os estudiosos chineses debruçam-se sobre as semelhanças e a maioria dos teóricos militares chineses enaltecem com adjetivos exuberantes as extraordinárias correspondências que o legado da história chinesa lhes proporciona para entender o presente momento. Conceitos fundamentais são extraídos do Sun Zi e dos demais tratados para compreender a era atual, tais como, além do *Shi* (*Momentum*), *Ba* (hegemon), mas igualmente os Cinco tópicos do primeiro capítulo e os 7 estratégias e as 6 Condições (*liu qin* Wu Zi, as quais servem perfeitamente para a compreensão precisa da questão de Segurança Global no momento atual.

A maioria dos estudiosos dedica especial atenção ao imperativo de Sun Zi quanto ao Planejamento/Cálculo de condições (o carácter chinês *ji*, 計, absolutamente nuclear na obra, presta-se a essas duas variações semânticas) e vê no realismo de Sun Zi um extraordinário momento inaugural de *rationale* política e bélica.

Quando Deng Xiaopin dizia em linguagem típica das expressões idiomáticas chinesas de quatro caracteres (*cheng yü*, 成語): *dao guan yang hui* (韬光养晦) – “oculte o brilho e cultive a obscuridade”, a palavra de ordem era clara dentro do mais profundo da compreensão e alma chinesas: crescer em todas as direções sem atrair a atenção, sem *hybris*, ocultando tanto quanto possível a luminosidade crescente e os méritos para evitar a retaliação do hegemom, atuar tão discretamente e invisivelmente quanto possível e sobretudo *bu chu tou* (不出頭), “não colocar para fora a cabeça” (imagem que talvez aluda à tartaruga, um dos símbolos de sabedoria e

longevidade da China). E, em termos de soft power, é exatamente isso que a China vem fazendo nos quatro continentes; é exatamente isto que ela vem fazendo em termos de ampliação de sua percepção e compreensão da mente e do sistema econômico, social e civilizacional do Ocidente, particularmente de seu eminente oponente, os Estados Unidos. Passada a fase clássica da Sinologia os chineses estão desenvolvendo – discretamente, “ocultando o brilho” – uma espécie de Ocidentologia para uso interno. E que momento ela está adquirindo nesse processo, a julgar até mesmo pelo valor de face do número de estudantes que ela envia anualmente para o exterior e que voltam especialistas – o velho sistema de altíssima gradação da China mandarinal ainda prevalece –, cuja vasta maioria retorna trazendo aporte e sendo imediatamente contratado para os órgãos governamentais.

Mas tal visão estratégica, que tem prevalecido até hoje, não é absolutamente soberana e críticos tais como He Xin pensam que a China deveria tomar logo a dianteira e, à exemplo do que ocorreu nos Estados Combatentes, aliar-se a outros estados para combater frontalmente o hegemom na cena internacional, a saber, os Estados Unidos. He Xin, um geopolitólogo voltado para as questões da multipolaridade, é absolutamente convicto, face ao inevitável declínio americano, que a década crucial será a de 2020 a 2030, quando o mundo se deparará com uma passagem inexorável de paradigma em termos de hegemonia.

Mas para Sun Zi os assuntos de guerra constituem matéria não menos para a via do ludibrio! Assim sendo, o pensamento estratégico chinês conta sempre com a possibilidade de inúmeros falsos direcionamentos e inimagináveis *false flags operations* que podem (a importância das estratégias heterodoxas, *qi*) ser exercidas pelo hegemom em declínio. Uma desestabilização do Tibete e da região autônoma de Xinjiang, composta de maioria muçulmana, é tida como das mais prováveis. Os chineses parecem estar particularmente conscientes do fato de que o colapso da União Soviética deu-se por uma elaborada e conjugada ação de técnicas de falso direcionamento, tais como os de incitar Moscou a embarcar numa aventura de guerra nas estrelas, reduzirem o preço do petróleo no mercado mundial de modo a aleijar a sua principal fonte de renda, assim como a manipulação do câmbio, tanto quanto a fomentação de instabilidade na sociedade civil. Uma vez mais, fala alto aqui o princípio chinês de mobilidade de posicionamento, coletando informações, observando multiplamente a realidade e se adaptando às novas realidades que vão surgindo.

Portanto, o cânone chinês da Ciência ou Método Militar, à exemplo de inúmeras outras áreas do conhecimento humano, possui no Império do Centro uma

longa história, não menos longa e farta exegese, e oxigena e guia o pensamento estratégico e tático da China atual. Os erros de ausência de visão estratégica de longo prazo tão absurda e criminosamente cometidos, por exemplo, no Oriente-Médio, para recolher apenas um dentre tantos outros, jamais seriam cometido por líderes como Mao ou Deng, pois que para eles era imperativo “ceder nas pequenas questões sem perder de vista a hegemonia, que é a meta para as grandes estratégias.

Wei qi e Hegemon

Mas não é no xadrez que a conquista do status de hegemon, para o pensamento chinês, encontra a sua melhor metáfora, seu melhor exemplo, mas sim, inequivocamente, no conhecido *Go*, jogo inventado na China, onde é conhecido por *wei qi* (圍棋). É a partir da visão geométrica do tabuleiro do *weiqi* que o chinês concebe seus *war games*. A diferença entre os dois jogos, xadrez e *wei qi*, em termos de visão estratégica, é gritante. Enquanto o primeiro pensa quase que linearmente a partir de seus tipos de ataque ou defesa, tendo por objetivo último destruir o inimigo com a eliminação do Rei, no *wei qi* trata-se de ir paulatinamente criando *momentum*, estrangulando por cerceamento, eliminando o potencial inimigo a partir de seus erros e perdas, mas sempre deixando um espaço de sobrevivência à vista. O *wei qi* talvez constitua a mais eloquente visualização geométrica que o pensamento militar adquiriu para as questões de grande estratégia, e é amplamente utilizado como metáfora, paradigma e *modus operandi* em todo o Extremo-Oriente. É a plena expressão do *soft power in progressive action*.

Tal constatação enseja-nos uma vez mais algumas das máximas do *Sun Zi Bingfa*: “nunca acuar um inimigo em situação de total desespero, pois que ele pode liberar forças de luta pela vida muito destrutivas” (é o chamado *si di* – “terreno da morte”), assim como aquele que diz que uma vitória superior é aquela em que se conquista o país ou o exército inimigo intactos (*quan jun quan guo*).

Peculiaridades do Chinês Clássico

O chinês do *Sun Zi Bingfa* é tipicamente o da língua clássica, cujas construções sintáticas, paralelismos, ritmos e vocabulário são representativos da época, à exceção talvez de ser o estilo severamente seco, despojado embora

de modo algum destituído de riqueza imagística e metafórica. A estratégia textual e sua rationale são de uma lucidez surpreendente para a mente ocidental, acostumada a ver no pensamento chinês uma eterialidade poética desprovida de lógica. Engana-se fatalmente o tradutor de chinês clássico que acredita haver nessa ou naquela passagem árdua o uso aleatório de caracteres ou construções sintáticas obscuras (de novo o pressuposto falacioso de que não haveria uma rationale, mas especulações poéticas), talvez apenas uma excentricidade do autor, confuso tratamento temático. Na absoluta maioria dos casos, um texto chinês reflete uma larga experiência anterior, uma espécie de sacramentada “empíria que se tornou teórica”, sancionada por fortíssima tradição oral. O próprio chinês clássico dos textos canônicos e para-canônicos foi durante muito tempo – ao contrário do sânscrito que foi se tornando cada vez mais uma meta-linguagem – a língua falada. Portanto: respaldo vernacular, simplicidade e plena rationale sintática, a despeito dos inevitáveis processos de sofisticação e mutações semânticas e estilísticas que moderadamente acabariam por ocorrer ao longo do sobe e desce dos períodos dinásticos. Uma “palavra” em chinês é sobretrudo um campo de múltiplos significandos correlatos, uma injunção semântico-semiótica de adjacências que tão somente a rationale do contexto tornará o sentido inequívoco, mas que também não raramente, por extensão, ultrapassa os limites desse campo original e, enveredando por acidentes de corruptela ou por apropriação de mutação tônica, passa a significar algo inteiramente diferente. Típica da mente chinesa é exatamente a concretude de suas metáforas, em geral extraídas do vasto reservatório das tradições populares, as camadas mais antigas do Yi Jing constituindo um exemplo eloquente disso.

O chinês clássico prima por formular compactamente ideias que para a mente chinesa são de per se imanentemente claras, o que o diferencia das elaboradas e por vezes superficiais montagens do chinês moderno. Uma frase de meia linha em chinês clássico pode exigir até duas linhas de texto em chinês moderno para que se torne plenamente inteligível.

Assim sendo, a dificuldade consiste em alcançar o estágio de sintonia epistêmica e de sua concomitante visão de mundo. E então adaptar ao que de mais próximo possa existir em nossas línguas. Quando tal sintonia lexicográfica é impossível, a glose se torna um indispensável expediente. A palavra, seja em seu revestimento gráfico (*zi*), seja em seu potencial semântico (*ju*), constitui para a mente chinesa apenas o revestimento exterior, uma ferramenta para expressar sentidos e ideias (*yi*). E a consciência dessa dicotomia prevalece palpitante nas entranhas das *démarche* cognitivas. Em um locus clássico, Zhuang Zi explica... *yan zhe so yi*

zai yi, de yi er wang yan... “as palavras são usadas para facilitar sentidos, uma vez obtidos sentidos, as palavras são (entenda-se: deveriam ser) esquecidas...”

O texto chinês do Arte da Guerra instrumentaliza palavras, metáforas, procedimentos sintáticos típicos do chinês clássico para transmitir sentidos, sentidos de um conjunto de conhecimentos de uma área específica, mas que serve de exemplo para todo um espectro de situações existenciais com as quais o ser humano se depara, dentro de si e em sua relação com o mundo social.

A importância crucial do capítulo inicial

O primeiro capítulo do *Sun Zi Bingfa* é, a vários títulos, de capital importância para o restante da obra. Nele é exposta não apenas a visão, tanto filosófica quanto estritamente militar, da questão central da segurança de Estado, mas igualmente todo um conjunto de outros conceitos fundamentais que percorrerão a obra como guias para todas as análises restantes. Essa sequência explanatória segue o seguinte roteiro:

A definição do objeto da obra – um Método Militar - e do quão importante, vital, para o Estado é a investigação abrangente, a análise comparativa dos fatores/elementos da Guerra. “A Guerra é o grande assunto do Estado, questão de vida ou morte, o *Dao* para a sobrevivência. Não pode deixar de ser investigada” (bu ke bu cha yeh, 可 察 也).

Cinco fatores básicos constituem esse campo de levantamento, o qual deve ser feito, como já vimos, por meio de investigação (cha, 察) comparativa (jiao, 校), que proporciona o planejamento (ji, 計), provindo da análise/avaliação (*suo*, 索) dos elementos constitutivos das *circunstâncias* (qin, 情), ou seja, da realidade que compõe cada um dos campos em litígio bélico real ou prospectivo, o próprio e o do adversário, de modo a chegar-se ao planejamento.

Tal procedimento abriga em sua abrangência cinco instâncias principais: 1) o Dao (道), 2) o Céu (tian, 天), 3) a Terra (di, 地), 4) o Comando (jiang, 将) e 5) a Logística (fa, 法).

A primeira instância diz respeito à coordenação moral e a legitimidade da qual advém quando em conformidade com leis do Dao. Em havendo, essa correspondência proporciona uma harmonia (*tong* 同) entre o povo e a instância superior, e com base nessa aliança o povo seguirá, *estará com* o soberano na vida e na morte, e *não temerá o perigo* (er bu wei yeh, 而 畏 危).

A segunda instância, o céu, diz respeito às coordenadas cosmológicas (mas aqui Sun Zi é pragmático, e limita-se a assinalar os pares Yin-Yang (阴阳), Frio-Calor e a importância das estações do ano e/ou controle de seu sistema (isto porque o carácter zhi (制), cuja forma atual é uma corruptela da arcaica, significa moldar, formatar, mas também *atuar sobre*, presta-se a essa interpretação)).

A terra, terceira instância, diz respeito à realidade do solo, as características topográficas, havendo portanto terrenos fáceis e terrenos difíceis, os perigosos, os mortais, etc. Sun Zi se dedicará exaustivamente à análise de todos os tipos de terrenos no capítulo 10.

O comando, quarta instância, diz respeito a se dispor de algumas qualificações essenciais: sabedoria (*zhi*, 智), lealdade (*xin* 信), magnanimidade (*que* é a tradução que cabe aqui ao *ren*, 仁), coragem (*yong*, 勇) e rigor/disciplina (*yan*, 嚴). Sun Zi, também em outro capítulo, elaborará um pouco mais sobre virtudes e fraquezas de um comandante.

Por fim o método, organização, logística, que Sun Zi define bem ao estilo de sua sintaxe ... *guang dao* (官道), ou seja, a via administrativa, da logística que tornará possível o funcionamento das linhas de suprimentos, comunicação, infraestrutura operacional, gerencialmente de pessoal, etc., etc.

De modo a explicitar ainda mais as características dessas cinco instâncias maiores, Sun Zi procede, num extraordinário estilo argumentativo, de maneira interrogativa: Qual dos soberanos, dos dois lados possui, é imbuído da sabedoria do Dao? Qual comandante possui capacidade (superior)? Quem obteve/detém (o conhecimento e a outorga: *de*, 得) das vantagens do Céu, e da Terra? Quem possui a sua logística/administração mais eficaz? E os exércitos mais poderosos? E as tropas e soldados mais bem preparados? E, por fim: Quem sabe (justamente) distribuir as recompensas e as punições?

Ele então arremata esse raciocínio afirmando: “por meio disso eu posso conhecer (se haverá) vitória ou *débaclé*” (*wu yi ci zhi sheng fu yi*, 吾以此知胜负矣). E aconselha o soberano de maneira categórica: “aquele general que ouvir e seguir ouvir os meus princípios de análise/planejamento, vencerá – mantenha-o. Aquele que não o fez, não vencerá, dispense-o.

Avançando em sua exposição, Sun Zi traz então preliminarmente à tona um conceito vital, tão central que será o título do capítulo 5 da obra: Shi (勢), cuja tradução pode comodamente oscilar entre Momentum, Preponderância, Vantagem Estratégica e até mesmo *força potencial*, quase no sentido aristotélico de *dynamis*. Ainda de passagem, mas semeando o terreno, ele assinala: “haven-

do *momentum*, e por causa da vantagem, deve-se então regular o poder/potência (因利而制权也)".

Mas Sun Zi ainda não exauriu todos os tópicos, conceitos e princípios-condutores da obra que ele pretende expor já neste primeiro capítulo, imprescindíveis para a plena compreensão do restante da obra. Ele passa agora diretamente ao elemento vital das táticas: arдил, ludibrio, engodo. O caracter *gui* (詭) é interessante a esse respeito, pois que seu radical à esquerda é palavras (*yan*), enquanto que a sua parte esquerda é *wei* (perigo), a qual é não apenas indicativa da pronúncia, mas igualmente parte do sentido. Ludibrio, *deception*, é pois o perigo (*wei*, 危) que vem das palavras (*yan*, 言). E ele define o confronto militar, a guerra, como sendo também o (uso) a ciência/arte do ludibrio. E passa a listar os exemplos desses contínuos ardis, despistamentos, ambiguidades, falsas sinalizações, camuflagens etc. Essas técnicas de ludibrio serão abordadas ainda mais enfaticamente no capítulo 13, que trata do uso de espões e constitui matéria prima de um outro texto de fundamental referência a esse respeito, que incorpora sabedoria popular através de curtos provérbio e ditos (*cheng yü*, 成语). Refiro-me aqui aos 36 Estratagemas (*san shi liu ji*, 三十六計), os quais foram surgindo, paralelamente à lenta e contínua construção do pensamento militar chinês, como uma espécie de *vade-mecum* de estratégias, astúcias, postos na linguagem dos axiomas/expressões idiomáticas de quatro caracteres. Na mais recente compilação que se tem notícia esses são em número de 36 (6x6), arquitetura essa que não deixa certamente de ter um sentido numerológico, esotérico com ascendência no Yi Jing, subjacente.

Os 36 Estratagemas- San Shi Liu Jiu

Esses 36 estratégias são genericamente divididos em 6 grupos de seis provérbios: 1) estratégias em situações vencedoras; 2) estratégias de confronto; 3) estratégias de ataque; 4) estratégias em situações caóticas; 5) estratégias para avanços; e 6) estratégias para situações de desespero. Analisarei aqui sucintamente, apenas à guisa de ilustração, um estratégia de cada grupo:

瞞天過海: **man tian guo hai**. "Ocultar-se do céu ao atravessar o mar."

Desdobramento: criar uma situação de fachada que evoque transparência, a qual servirá como salvo-conduto para fazer às claras aquilo que constitui um desígnio secreto.

笑裡藏刀: **xiao li cang dao.** “Esconder uma faca atrás de um sorriso.”

Desdobramento: tornar-se íntimo e amigo do inimigo aguardando o momento apropriado para o inesperado ataque.

借屍還魂. **Jie shi huan gui.** “Tomar emprestado um cadáver para reavivar um espírito.”

Desdobramento: Lançar mão de algo muito especial e inusitado para reavivar algo considerado como anacrônico ou extinto. Trata-se de criar uma correspondência entre dois planos que eram tidos como obsoletos (a escola coreana interpreta por esta linha). Os geopolíticos chineses reavivam as lições/estratégias e táticas da época dos Reinos Combatentes aplicando ao “espírito da época atual (*Zeitgeist*)”.

關門捉賊 **guan men zhuo zei.** “Feche os portões para capturar os ladrões (invasores).”

Desdobramento: A metáfora do estrategema é a de deixar o inimigo penetrar profundamente no território e depois cerrar as vias de retorno, aproveitando então os recursos de conhecimento do terrain, e de outros fatores como o do tempo climatológico (*tian*). A Rússia serve de exemplo didático a esse respeito, tanto na campanha da invasão das tropas francesas quanto das alemãs, assim como a China em vários momentos da sua história.

樹上開花 **shu shang kai hua.** “(pendure) falsas flores nas árvores. (Pintar um pardal com as cores de um canário).”

Desdobramento: Mais um estrategema que lida com ludibriar o esquema de percepção do inimigo, o que prova o quão conscientes do problema da semiótica os chineses sempre foram. Caracteriza-se um objeto concreto com atributos que não lhe pertencem, para ludibriosamente moldar a percepção do inimigo.

E, por fim, o menos nobre e mais radical estrategema do escapar para sobreviver:

走為上計 **zou wei shang ji.** (Quando nada mais funcionar ... corra) “Escapar é o melhor estrategema.”

Desdobramento: este último estrategema é de uma objetividade não apenas brutal, mas absolutamente conflitante com uma série de princípios de honra do

código do *Wushidao* (*Bushido* em japonês). Literalmente *corra* (zou, 走), como imperativo no início de frase já que é esse o sentido universal do verbo em chinês clássico, e não o de *andar*, que é o sentido que tem em chinês moderno. Mas como a mente chinesa é pragmática e a sobrevivência é a arte de permanecer... O desdobramento aqui aponta para uma metáfora que, ao nível macro, significa que um país não deve lutar até o fim quando a compreensão da “situação” apontar inapelavelmente para a derrota. Se a Alemanha do final da Segunda Guerra Mundial tivesse integralmente conduzido à risca o imperativo de lutar até fim, talvez o país não viesse a se soerguer ao ponto que hoje chegou, já que sua população teria sido praticamente dizimada e suas instalações industriais arrasadas por completo.

A seguir à exposição da importância do fator ludibrio/ardil, Sun Zi volta a enfatizar a importância da *rationale* do calcular/planejar, agora como uma espécie de coda ao capítulo. Mas antes de avançar para a parte que encerra o capítulo, numa passagem que por assim dizer coroa a importância das ações de ludibrio descritas, ele emite um lembrete quanto ao imperativo crucial do segredo, de modo a que a eficácia operacional daqueles ardis não fique comprometida se forem divulgados antes (bu ke xian chuan yeh, 可先传也).

O capítulo encerra-se então com uma sociológica alusão à consulta (oracular) nos templos (*miao*): aquele que planeja/calcula o máximo possível terá maiores chances, aquele que calcular/planejar menos terá menos chances. E ele ironiza: “o que dizer daquele que não faz qualquer avaliação (er kuan yü wu suan hu, 而况于无算乎)”

Portanto: investigar, comparar, analisar exaustivamente as “situações” – leia-se: realidades – dos dois lados. Mas adiante na obra, Sun Zi radicalizará quasi-ontologicamente essa assertiva numa série de postulados, tais como “conhecer a si mesmo é superior, conhecer o inimigo é a segunda coisa mais importante”. Os capítulos subsequentes da Arte da Guerra darão plena vida, em múltiplas direções e níveis, à realidade drástica da guerra, questão suprema para o Estado, assunto de vida ou morte.

A *rationale* ética de ascendência daoista, mais do que propriamente confuciana, estará atravessando o texto, e talvez o seu moto maior seja o de que “é mais importante evitar uma guerra do que encetá-la, pois que causa inevitavelmente destruição e sofrimento”. Contudo, se inevitavelmente encetada, deve-se procurar vencê-la de maneira a mais expediente possível, pois que

a “vitória sobre um país intacto (*quan guo*) ou sobre um exército intacto (*quan jun*) é sempre superior às outras opções “A vitória superior é aquela que se vence sem ter que travá-la”. “A mais alta expressão de capacidade é interceptar os planos do inimigo”, “a segunda mais alta forma é interromper a comunicação de suas tropas”. E, por fim, por isso é dito (故 曰): 知 彼 知 己 者 , 百 战 不 殆 ; 不 知 彼 而 知 己 , 一 胜 一 负 ; 不 知 彼 不 知 己 每 战 必 殆 zh ī jǐ , yí shèng yí fù ; bù zhī bǐ bù zhī jǐ , měizhàn bì dǎi .
 ◦ “quando se conhece o outro (bi) e a si próprio (ji) – cem guerras nenhuma derrocada (dai); não conhecer o outro e conhecer a si próprio, uma vitória, uma derrota; quando não se conhece o outro e não se conhece a si próprio, a cada batalha uma derrocada!

(fim da primeira parte)

Bibliografia sucinta, edições/traduições chinesas (para o chinês moderno) e em linguas ocidentais.

- 九龍：孫子校釋. (Wu Jiulong Sunzijaoshi: Beijing: Junshixuechubanshe) Beijin, 1991. Considerada como uma das melhores edições críticas, dentre as dezenas disponíveis.
- 許威漢：孫子兵法讀解大全 (Xu Weihàn: Sungzi bingfa dujie daquan). Shanghai: Zhonghougujichubanshe, 1992 . Contém importante glossário.
- Roger Ames, *Sun-Tzu. The Art of Warfare*, New York: Ballantine Books, 1993. Ed. Bilingue com base no texto recentemente descoberto. Baseia-se fortemente em Wu Jiulong.
- Sun-Tzu. The Art of War*. Translated by Samuel B. Griffith. Oxford, Claredon Press, 1963. Existe uma bela tradução brasileira em edição de luxo.
- Niquet-Cabestan, Valérie – Sun Zi. Traduit du Chinois. Paris, 1988. Excelente versão francesa.
- Jean Lévy, tr., *Sun Tzu. L'art de la guerre*, Paris: Hachette, 2000. A mais recente versão francesa com base no texto descoberto em 1972. *Sun Tzu: The Art of War*, (Thomas Cleary, translation & commentary), Boston: Shambhala Publications, 1988), A tradução de T. Cleary tem um teor fortemente filosófico e algo poético.
- Sawyer, Ralph D. *The Complete Art of War* (Sun Zi, Sun Bin). 1992. Sawyer é considerado para além de qualquer dúvida um dos maiores especialistas ocidentais em pensamento militar chinês.

- Sawyer, Ralph D. *Military Methods*. Westview Press, 1995. Excelente edição bilingue do Sun Bin.
- Ralph D. Sawyer, *The Tao of Deception. Unorthodox Warfare in Historic and Modern China*. Nova York: Basic Books, 2007). Um dos mais argutos estudos sobre a tradição chinesa do estrategema e do ludibrio/ardil.
- Minford, John: *The Art of War. The essential translation of the classic book of life*. New York: Viking, 2002. Minford é sinólogo e copioso tradutor de textos do chinês clássico e moderno. Talvez apenas o sueco Göran Malmqvist haja traduzido tanto modernamente.
- Cardoso, Alberto Mendes. *Os Treze Momentos: análise da obra de Sun Zu*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército ed., 1987.
- Bueno, André. *A Arte da Guerra Chinesa - a História da estratégia na China, de Sunzi a Maozedong*. , 2011. 150p .
- Sebastian de Grazia (ed). *Masters of Chinese Political Thought: From the beginnings to the Han Dynasty*. New York: Viking Press, 1973.
- Arthur Waldron, "The Art of Shi," *The New Republic*. 1997: June 23, pp. 36-41. A review of *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Interessante estudo sobre o conceito axial da vantagem estratégica ou momentum- shi.

O ideário neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos¹

The neoliberal ideal in Brazil in the 1990s and its implications in labor and in the productive sectors

Armando Fornazier | armandouenf@yahoo.com.br

Doutorando em Desenvolvimento Econômico (Economia Agrícola) no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, Brasil.

Ana Luíza Matos De Oliveira | analubh87@gmail.com

Mestre em Desenvolvimento Econômico (Economia Social e do Trabalho) pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, Brasil.

Recebimento do artigo 30-abr-13 | **Aceite** 20-jun-13

Resumo O Brasil, bem como outros países da América Latina, passou por profundas transformações na década de 1990 com a adoção das recomendações do Consenso de Washington, sendo os efeitos vistos nas mudanças nas estruturas produtivas, tanto alterando setores produtivos, bem como o mercado de trabalho. Esse trabalho busca relatar essas mudanças no Brasil, que mesmo tendo sido adotadas há anos, se refletem no modelo de inserção internacional da economia do país hoje. Verifica-se que as medidas liberalizantes preconizadas pelo Consenso de Washington geraram desintegração de alguns setores da economia, bem como o crescimento de outros setores como o de *commodities*. No mercado de trabalho houve muitas perdas de empregos com a abertura e também se buscou uma maior flexibilização das leis trabalhistas. **Palavras-chave** Reestruturação produtiva, Neoliberalismo, Flexibilização das relações de trabalho.

Abstract Brazil, as well as other Latin American countries, has undergone profound transformations in the 1990s with the adoption of the recommendations of the Washington Consensus, and its effects were seen in the changes in production structures, either by altering productive sectors as well as in the labor market. This paper seeks to describe these changes in Brazil: even though adopted years ago it still has effects on the model of international integration of the economy of the country today. It appears that the liberalizing measures advocated by the

¹Os autores agradecem aos comentários do Professor Claudio Schuller Maciel do Instituto de Economia da UNICAMP.

Washington Consensus have generated disintegration of some sectors of the economy, as well as growth in other sectors such as commodities. In the labor market there have been job losses with the liberalization of the economy and with the flexibilization of the labor laws. **Keywords** Economic restructuring, Neoliberalism, Flexibility labor relations.

Introdução

Os diversos Estados que compõem a América Latina passaram por muitas transformações no decorrer do século XX: desde modelos de desenvolvimento com a forte presença do Estado, durante o chamado período desenvolvimentista; até períodos com força do pensamento liberal, que prega que as forças do mercado seriam suficientes para promover ajustes produtivos e macroeconômicos.

A fase mais forte do neoliberalismo ocorre no início da década de 1990 através da implementação de políticas do Consenso de Washington: por problemas estruturais dos países, como grandes dívidas e dificuldades de pagamento pelas condições internacionais, as elites econômicas e políticas optaram por se submeterem a essa teoria. Dessa forma, busca-se que o Estado perca as funções de planejador e condutor da economia e passe esse papel para o mercado, sob o discurso de que o mesmo promoverá eficiência, competitividade, convergindo com as economias dos países desenvolvidos. A adoção dessas políticas ocorreu em toda a América Latina, através de sua difusão por meio de condicionantes impostos pelos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou Banco Mundial.

O objetivo desse trabalho é relatar as questões político-institucionais que promoveram a idealização neoliberal na América Latina, principalmente no que se refere às reformas requeridas pelo Consenso de Washington no início da década de 1990, e seus impactos em alguns setores produtivos e no mercado de trabalho no Brasil. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica de forma a verificar a evolução das mudanças e suas implicações nos setores produtivos e no mercado de trabalho, o que nos ajuda a compreender o atual modelo de inserção internacional da economia brasileira.

A visão defendida por muitas escolas de economia e principalmente pela grande mídia a partir da década de 1990 é baseada na “não-intervenção do governo na economia”, já que o mesmo só atrapalharia os mecanismos do dito “livre mercado”: cada empresa ou indivíduo seria responsável por seu próprio sucesso ou fracasso, ou seja: uma empresa faliu, pois não se modernizou; o indivíduo continua pobre

porque é malandro, entre outras falácias defendidas de forma direta ou indireta no dia a dia. O papel do Estado deveria ser restrito ao “mínimo”, qual seja, fornecer as condições para que o mercado funcione, como as garantias legais e de propriedade.

Nesse contexto, o principal papel do Estado seria o de criar instituições (regras do jogo) como definidas por North (1990) e mecanismos para que essas sejam implementadas para diminuir as incertezas no ambiente e promover um melhor desempenho econômico. O papel do Estado seria o de simplesmente criar esse ambiente, pois esse não teria capacidade de gerir nada, por ser “corrupto”, “ineficiente”, entre outros tantos jargões defendidos pelo ideário neoliberal e repetidos pela grande mídia. Essa onda neoliberal tinha como principais premissas defender o *Estado Mínimo*, a desregulamentação do capital e a flexibilização das leis trabalhistas. Seria necessário problematizar o conceito de Estado Mínimo, já que:

se de um lado seus defensores advogam o corte dos gastos do Estado e de certas políticas públicas, por outro é necessário que o Estado seja forte e centralizado para conseguir passar as reformas necessárias para “liberalizar” a economia. O Estado para essa vertente muda o seu papel, mas não diminui ou desaparece. (Oliveira, 2013:34).

Com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), difundiu-se a ideia de que o capitalismo havia vencido e seria a única opção de desenvolvimento. Assim, na década de 1990, fortalece-se a ideia do capitalismo modelo dos Estados Unidos, tão difundido nos filmes e televisão pelo estilo de vida estadunidense (*American way of life*). Grande parte da elite intelectual e dos políticos da América Latina abraça esse discurso, por enxergar aí potenciais de lucros ou ganhos, bem como através desse discurso ajudar na naturalização da ordem capitalista e no convencimento dos sujeitos de que devam se submeter às regras do capital. Os que contrariam a ordem neoliberal são vistos como defensores da ineficiência, da corrupção, da captura de renda (*rent seeking*) e do socialismo. Tal modelo herdado de escolas neoclássicas de países desenvolvidos foi propagado por muitas escolas latino-americanas sem ao menos questionarem se o modelo realmente serve para a realidade dessa região.

A década de 1990 no Brasil é conhecida como uma década de crises e reestruturações. Nesse período, o país teve como presidentes Fernando Collor de Mello

(PRN²) (1990 – 1992), deposto por *impeachment*; Itamar Franco (PRN) (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB³) (1995-2002). Assiste-se ao processo de redemocratização brasileiro, com o fim da ditadura militar (1964-1985), à promulgação da constituição de 1988, dita “constituição cidadã” e de diversos conflitos entre classes sociais: pode-se perceber que há uma incongruência das políticas sociais dessa década (focalizadas) com a idealização da constituição (de caráter universal). Essa visão de políticas focalizadas era também reforçada pelo financiamento dos organismos internacionais: a instrução geral era de liberalização e os problemas eram tratados de forma focalizada ou *ad hoc* (Fagnani, 2011).

A aposta do governo federal na década de 1990 era de que o capital estrangeiro seria capaz de promover o desenvolvimento do país, desencadeando uma onda modernizadora (Baltar, 2003:109). Ou seja, o capital estrangeiro seria a solução para todos os problemas do Brasil e da América Latina, de forma que pouco se pensou na situação de empregados e pequenos empresários brasileiros, bem como qual o reflexo disso no decorrer dos anos. Estudos como o do ECIB foram feitos, mas seu uso pelos *policy makers* foram restritos.

Da Crise da Dívida ao Consenso de Washington

Para Tavares (1997), a subida violenta das taxas de juros por parte dos Estados Unidos, que controlava o padrão internacional de moeda – o dólar -, na década de 1970, atraiu os capitais para os Estados Unidos, o que teve como consequência o aumento da dívida dos países, bem como a quebra de empresas e bancos. Os EUA passam a submeter então progressivamente todas as nações, quase levando os países da periferia à bancarrota e os demais países capitalistas a um ajuste recessivo, sincronizado com a política americana.

A década de 1980 foi marcada por intensas crises na América Latina. Nesse período, os Estados Nacionais com grandes dívidas deixaram de investir em projetos de desenvolvimento como ocorrido no Brasil com as ações do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) publicado em setembro de 1974, um plano que compreendia o período de 1974 a 1979 e pretendia: 1) manter altas taxas de

2 Partido da Reconstrução Nacional

3 Partido da Social Democracia Brasileira

crescimento econômico; 2) manter o equilíbrio do balanço de pagamentos através de *superávits* na conta de capital capazes de financiar os *déficits* em conta corrente esperados. Segundo Batista (1987), os investimentos do II PND já coincidem com um período marcado por grandes incertezas associadas ao ajustamento da economia mundial ao primeiro choque do petróleo, ao colapso definitivo de *Bretton Woods* e com a generalização do regime de taxas de câmbio flutuantes nas economias avançadas, também coincidindo com a desaceleração do crescimento econômico interno *vis-à-vis* do período do milagre.

Na década de 1980, alguns investimentos do II PND ainda estavam em período de maturação, mas a criação de novos projetos de investimentos e o perfil do Estado planejador como era em décadas anteriores cada vez foi diminuindo. Belluzzo e Almeida (1992) retratam que a crise financeira do Estado foi ocasionada pela brusca interrupção da oferta voluntária de recursos externos em 1982 e pelas políticas adotadas para sanar o desequilíbrio no balanço de pagamentos, pois, em um contexto de inflação alta e crônica e sem uma revisão nos serviços da dívida externa, a reforma fiscal mostra-se insuficiente como uma política de estabilização da economia.

O cenário da economia brasileira da década de 1980 é composto por altas taxas de inflação, baixo nível de investimentos e muitas dívidas, tanto internas quanto externas. Carneiro (2002) relata que vários programas de estabilização de inspiração heterodoxa foram postos em prática com vistas a eliminar a inflação e a restaurar a credibilidade da economia. Porém, causa importante do processo hiperinflacionário seria a ruptura do financiamento externo e a transferência de recursos reais para o exterior que causa incerteza quanto à evolução da taxa de câmbio.

A falta de perspectivas de crescimento das economias latino-americanas e sucessivos fracassos em planos de estabilização fez com que órgãos credores como o FMI e Banco Mundial buscassem agir, pois a situação dos países piorava cada vez mais, o que comprometia o pagamento das dívidas aos credores internacionais. Assim, em 1989, em um encontro convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título "*Latin American Adjustment: How much has happened?*", buscou-se discutir as reformas que seriam necessárias para a América Latina, dando origem ao que se denominou **Consenso de Washington**.

O Consenso de Washington reúne, em um conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, como do FMI ou do Banco Mundial. Consistiu em uma recomendação de ações que os países latino-americanos teriam que adotar para se desenvolverem (Cedrini, 2008; D'Artista, 2008; Kregel, 2008).

Porém, ao analisar as medidas recomendadas pelo mesmo e as práticas adotadas no passado pelos países capitalistas centrais, percebe-se que o mesmo se parece mais a uma tentativa de “chutar a escada” do que de verdadeira intenção de que esses países se desenvolvam (Chang, 2004). O mesmo apresenta uma visão específica - e liberalizante - da globalização como uma oportunidade para impor uma política econômica e as estratégias recomendadas aos países dizem respeito a todas as áreas de política econômica, social e política, formando um todo coerente com a matriz neoliberal. Porém, o ideário neoliberal já havia sido apresentado de forma global pela entidade patrocinadora da reunião de Washington - o *Institute for International Economics* - numa publicação intitulada *Towards Economic Growth in Latin America*, de cuja elaboração participou, entre outros, o economista brasileiro Mário Henrique Simonsen (Batista, 1994).

Os trabalhos da reunião que originou o Consenso de Washington foram coordenados pelo economista John Williamson. As recomendações (Williamson, 1990) incluem: disciplina fiscal, prioridades das despesas públicas, reforma tributária, liberalização financeira, taxas de câmbio, liberalização do comércio, investimento direto estrangeiro, privatizações, desregulamentação e direitos de propriedade. Ou seja, prega como diretrizes básicas para os países latino-americanos a prudência macroeconômica, orientação externa e liberalização doméstica (interna). As medidas deveriam ser adotadas por todos os países, independente das características dos países como a importância de determinados setores produtivos estratégicos. Segundo Naím (2000), também não se buscou discutir a situação dos países como a renegociação de dívidas, entre outras questões.

Batista (1994) cita que ocorreu muita cooptação em favor do ideário das reformas de cunho liberalizante. Um exemplo desse processo de cooptação intelectual é o documento publicado em agosto de 1990 pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) sob o título "Livre para crescer - Proposta para um Brasil moderno", no qual a entidade sugere a adoção de agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Washington. Essa proposta da FIESP inclui algo que o Consenso de Washington não explicita, mas que está claro em documento do Banco Mundial de 1989, intitulado "*Trade Policy in Brazil: the Case for Reform*": **se recomendava que a inserção internacional de nosso país fosse feita pela revalorização da agricultura de exportação**. Assim, o órgão máximo da indústria paulista endossa, sem ressalvas, uma sugestão de volta ao passado, de inversão do processo nacional de industrialização, como se a vocação do Brasil, às vésperas do século XXI, pudessem voltar a ser a de exportador de produtos primários, como o foi até 1950.

Principalmente nos meios de comunicação e inclusive por parte do empresariado nacional, parecia que a abertura era a solução dos problemas do Brasil. Batista (1994:102) descreve que:

A imprensa, por meio de editoriais ou de articulistas entusiasmados do novo velho credo, alguns de passado esquerdista, colocaria na defensiva todos os que não se dispusessem a aderir à autodenominada "modernização pelo mercado", qualificando-os automaticamente como retrógrados ou "dinossauros". Mas essa mesma imprensa registraria, com respeito e sem quaisquer reparos, declarações do presidente da General Motors Mundial quando veio ao Brasil defender a necessidade de se conter o ímpeto da abertura comercial, com o natural receio de não poder a GM norte-americana competir no mercado brasileiro com os veículos de origem japonesa ou coreana, caso aquele processo prosseguisse. Caberia, assim, aos investidores americanos e europeus, e não aos empresários nacionais, assumir a defesa da indústria instalada no país através da política de substituição de importações condenada pela onda neoliberal.

O pensamento dominante de que era preciso "se modernizar" – i.e., abrir-se ao mercado externo - foi mais forte do que pensar em um projeto de indústria nacional.

A reestruturação produtiva pós-reformas do Consenso de Washington

As reformas preconizadas pelo Consenso de Washington produziram muitas alterações no setor produtivo brasileiro. O setor industrial vinha em crise pelos baixos níveis de investimento na década de 1980 ocasionados pelas dificuldades de financiamento (crise da dívida) e pelas altas taxas de inflação. A abertura comercial que se inicia no Governo do presidente Fernando Collor de Mello e se estende posteriormente no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) expõe a indústria brasileira para competir com a indústria internacional em condições desfavoráveis para o setor nacional.

O Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB) realizado por meio do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e executado por instituições

como a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Fundação Dom Cabral e Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX) buscou, no início da década de 1990, avaliar os aspectos da competitividade da indústria brasileira nesse novo cenário de inserção internacional. Coutinho e Ferraz (1994) fazem a classificação dos setores e a verificação de quais seriam mais competitivos com a abertura (Quadro 1). Os autores verificaram que os setores mais competitivos eram os mais intensivos em recursos naturais como a mineração e o setor agroindustrial. Porém, alguns setores classificados como difusores de progresso técnico são colocados como prioridades, pois os seus componentes estão presentes em outros setores.

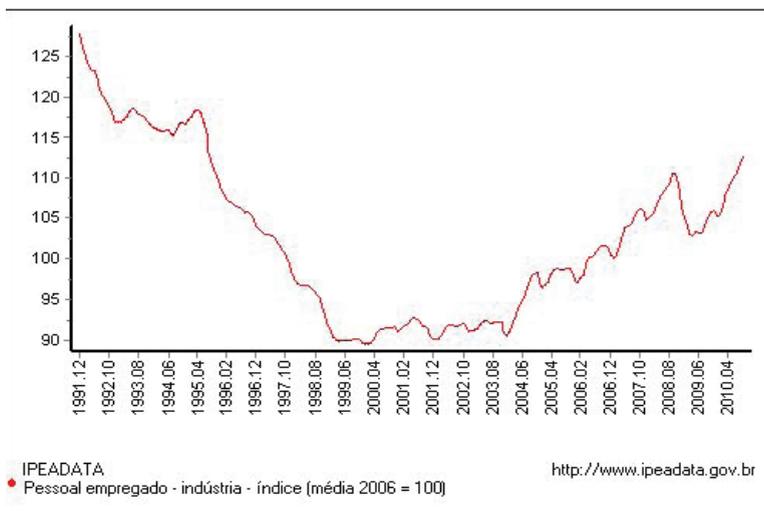
Quadro 1: Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira - ECIB

Setores com capacidade competitiva	
Complexo agroindustrial	óleo de soja; café; suco de laranja
Complexo químico	petróleo; petroquímica
Complexo metalmeccânico	minério de ferro; siderurgia; alumínio
Complexo Celulose e papel	celulose; papel
Setores com deficiências competitivas	
Complexo agroindustrial	abate; laticínios
Complexo químico	fertilizantes
Complexo metalmeccânico	automobilística; autopeças
Complexo eletrônico	bens eletrônicos de consumo
Complexo têxtil	têxtil; vestuário; calçados de couro
Complexo materiais de construção	cimento; cerâmicas de revestimento; plásticos para construção civil
Complexo papel e celulose	gráfica
Extracomplexo	móveis de madeira
Setores difusores de progresso técnico	
Complexo eletrônico	informática; telecomunicações; automação industrial; <i>software</i>
Complexo metalmeccânico	máquinas-ferramenta; equipamentos para energia elétrica; máquinas agrícolas
Complexo químico	fármacos; defensivos agrícolas
Extracomplexo	biotecnologia

Fonte: Coutinho e Ferraz (1994).

Porém, parece que o ECIB pouco serviu para auxiliar na tomada de decisão dos gestores públicos. Dessa forma, o que se vê é uma enorme reestruturação nos setores produtivos, onde o impacto para alguns foi positivo, mas para outros, foi fortemente negativo. Kupfer (1998) ao analisar a reestruturação da indústria brasileira após abertura verifica que no setor de *commodities* houve uma capacidade positiva de resposta, mantendo e aprofundando a trajetória de modernização. Porém, nesse período após a abertura, houve um aumento na busca de aumento da produtividade do trabalho por meio da adoção de estratégias de reorganização produtiva baseadas em processo de terceirização, especialização e importação de insumos e partes de componentes produtivos. Ou seja, buscou-se obter vantagens comparativas por meio da diminuição de custos, o que recaiu muitas vezes em processos de otimização da mão-de-obra. O gráfico 1 mostra o pessoal empregado na indústria de acordo com a Confederação das Indústrias do Brasil (CNI).

Gráfico 1: Pessoal Empregado na Indústria – CNI



Fonte: IPEADATA (2012).

Verifica-se que muitos postos de trabalho foram fechados no processo de abertura da economia brasileira. Os recursos entraram no país principalmente por meio de fusões e aquisições e não em novas unidades produtivas, já que muitas empresas públicas foram desnacionalizadas através das privatizações e outras nacionais privadas também foram vendidas. Carneiro (2002) escreve sobre a natureza do Investimento Direto Estrangeiro (IDE), fazendo a divisão quanto

à característica produtiva ou patrimonial, ou seja, quanto a sua concentração na criação de capacidade produtiva adicional ou na aquisição de empresas já existentes. Assim, há uma busca de mais investimentos em capital em muitos setores e uma diminuição da importância do trabalho, o que acarreta uma grande massa de desempregados.

As fusões e aquisições, juntamente com as privatizações, tiveram uma importância para permitir a entrada de capital estrangeiro no Brasil, diminuindo os *déficits* no balanço de pagamentos. Ferraz e Iooty (2000) destacam a participação estrangeira nas operações de fusões e aquisições no Brasil como uma importante fonte de reestruturação do capital produtivo nacional. As mudanças também ocorrem na base de importações, pois na medida em que as fusões e aquisições e o processo de privatizações aumentou a presença do capital internacional e a constituição de empresas globais, essas também passaram a importar mais bens de capital e bens intermediários. Carneiro (2002) destaca que considerando o saldo comercial de cada setor, vê-se um crescimento no *déficit* nos investimentos em tecnologia e capital. Em contrapartida, há um *superávit* nos segmentos intensivos em recursos naturais e um equilíbrio naqueles com maior intensidade de trabalho, ou seja, na estrutura produtiva da indústria brasileira ocorre um *déficit* nos setores mais dinâmicos (capital e tecnologia) e um *superávit* nos setores tradicionais mais dependentes de recursos naturais e trabalho. Essa mudança demonstra que a preocupação que tinham os pesquisadores do ECIB com o fomento de setores difusores de processo técnico não foi posto em prática.

A abertura comercial ocorreu de forma brusca sem o país se preocupar com setores estratégicos, ou seja, o ideário de que a indústria nacional era atrasada e para isso precisava se modernizar foi colocado em prática sem crítica, mesmo pelos industriais brasileiros. Muitos empresários preferiram ao invés de serem produtores de determinados bens, serem apenas montadores. Outras empresas foram levadas à falência por sua forte exposição aos mercados internacionais, sem nenhum apoio do Estado.

O quadro financeiro internacional desfavorável ao crédito para os países subdesenvolvidos na década de 1980 se modificou nos anos 1990 (Carneiro, 2002): o desempenho conjunto dos países desenvolvidos nessa década foi muito ruim, e, aproveitando-se da desregulamentação financeira, houve grande fluxo de capital para os países subdesenvolvidos (Baltar, 2003). E foi justamente essa entrada de capital que ajudou a baixar a inflação que havia assolado as economias latino-americanas nesse período. E a liberalização comercial colocou ainda mais peso

sob as exportações do país, que precisavam ser maiores que as importações, serviço da dívida, remessa de lucros e saída de capitais.

Mesmo tendo sido importante, em uma primeira fase, a entrada de capital estrangeiro para diminuir *déficits* no balanço de pagamentos, Cunha (2003) destaca que a economia nacional passa a ficar muito mais susceptível às crises pela alta volatilidade dos investimentos. Outra mudança ocorrida é que as saídas de capitais do país crescem, principalmente devido às remessas das filiais instaladas no Brasil à suas matrizes instaladas no exterior. Lazzari (2006) mostra que a economia brasileira foi importante receptora de investimentos de empresas transnacionais, atraídas pela estabilização de preços a partir do Plano Real, pelas perspectivas de aumento da demanda interna e pelas privatizações ocorridas, principalmente, na segunda metade dos anos 1990. Porém, em períodos de aumento de lucros das empresas ou de apreciação cambial, isso faz com que as remessas de recursos ao exterior aumentem, ajudando a aumentar os *déficits* na balança de pagamentos. Nos momentos de crise, por exemplo, na Europa, vê-se que muitas empresas com filiais nos países em desenvolvimento aumentaram as remessas para cobrir a diminuição dos lucros ou perdas nos países desenvolvidos.

As mudanças ocorridas com a abertura na década de 1990 ocasionaram perdas em várias cadeias produtivas, pois muitas empresas privatizadas passaram a utilizar fornecedores globais, como relatado por Carneiro (2002): setores como os de bens de capital tiveram maiores perdas na indústria nacional. A tese do Estado mínimo foi mantida na abertura e, segundo Batista (1994), fez-se uma abertura pela abertura sem usar mecanismos para se proteger, mesmo os que não infligiam acordos como os celebrados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Não se levou em conta na abertura o caráter oligopolista do comércio internacional dominado por grandes empresas nem o fato de que substancial parcela desse comércio já se faz intrafirmas, entre matrizes e subsidiárias, o que torna ainda mais difícil o controle das práticas restritivas de negócios. Muito menos se levou em consideração como a má estrutura da distribuição da renda pode afetar a propensão a importar. Também desconsiderou o risco da desindustrialização e do desemprego, o que, aliás, inevitavelmente reduziria o número dos consumidores cuja defesa se invoca.

A perda da dinâmica em alguns setores industriais no Brasil e na América Latina e sua conseqüentemente desindustrialização é tratada por IEDI (2005), que retrata que ocorre nessas regiões uma perda generalizada de dinamismo na economia, em consequência do processo de abertura comercial e financeira da década de 1990. Os dados mostram o retrocesso da indústria de transformação,

que em 1986 tinha uma participação no Produto Interno Bruto (PIB) de 32,1% e em 1998 essa contribuiu apenas com 19,7% do PIB. Ocorreu assim um processo intenso de desindustrialização negativa, pois uma queda de 12 pontos percentuais é bem alta, principalmente para um período tão curto. Referindo-se à agregação de valor, ou seja, o valor adicionado por unidade de produto, em média, em 1996 era de 47,1% e em 2003 era de 43,3%, ou seja, a indústria passou a agregar menos valor, sendo um sintoma de que houve uma desindustrialização relativa a partir de 1990. A desindustrialização relativa considera que a indústria no país conserva requisitos para reerguer-se e reintegrar-se com maior plenitude nas atuais tendências de industrialização dos países de maior dinamismo industrial. Outros efeitos vistos são as perdas de empregos em muitos setores.

Frente aos efeitos de uma economia aberta, com perdas de dinamismo em muitos setores, com uma forte presença de capital estrangeiro em empresas internacionais e financeirização, caberia ao Estado ser mais ativo, rompendo com o ideário neoliberal que está presente em muitas escolas de economia do Brasil, bem como em muitos políticos que vestiram a camisa neoliberal. Como diz Chang (1994), não há evidências históricas que os países desenvolvidos em seu processo de desenvolvimento adotaram as chamadas "boas políticas" recomendadas pelo Consenso de Washington, dentre elas as políticas macroeconômicas restritivas, liberalização comercial e financeira, privatização, e desregulamentação. O que se vê é que sempre o Estado teve um importante papel no desenvolvimento de vários países. Assim, como diz Rodrik (2005), alguns países da Ásia não utilizaram as ditas "boas políticas", ao contrário da América Latina que seguiu o receituário neoliberal, porém, e tiveram um crescimento econômico muito maior. Claro que nessa análise devem-se inserir outros fatores como os geopolíticos que estão presentes nas relações que aqueles países têm com a sua vizinhança como os investimentos do Japão, etc.

A preocupação com a desindustrialização se mostra presente nas discussões de como o Estado pode atuar para não permitir uma reprimarização da economia brasileira que ficou muito dependente da exportação de *commodities*. Segundo a CEPAL (2006), a América do Sul, dada a dotação de recursos naturais, transformou-se em um importante provedor de recursos primários para a China: por exemplo, mais de 60% das importações chinesas de soja são principalmente do Brasil e Argentina. Com esse aumento de fluxos comerciais entre América Latina com a China e Índia, principalmente com as exportações da América Latina de produtos baseados em recursos naturais, há que se pensar que a região deve se preparar para permitir que suas empresas possam vincular-se com as empresas

asiáticas mediante a incorporação as cadeias de abastecimento das unidades de produção, com insumos mais complexos e incorporação de tecnologia.

Reflexos no mercado de trabalho

No Brasil, o Estado tem um papel atuante na constituição do mercado de trabalho (Mello e Novais, 2009): com a ajuda do Estado constitui-se uma “hierarquização” do trabalho, que acaba mudando a noção da *negação do trabalho*, que no Brasil era muito forte pela identificação do trabalho com o papel do escravo. O Estado auxilia nesse processo pela concessão de “privilégios” à figura do trabalhador. A carteira assinada se torna garantia de diversos direitos. O presidente Getúlio Vargas representa o ápice dessa influência e do culto ao trabalho, conseguindo reunir em torno de si a diversidade da sociedade brasileira à época, promovendo um amálgama para a defesa do trabalho como benéfico para o trabalhador em si e para a nação. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de Getúlio da década de 1940 liga os direitos ao trabalho e ao Estado. A criação do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio) na década de 1940 configurou uma tentativa de fornecer mão-de-obra qualificada para a indústria. Em 1966 é criado o FGTS: “Na prática, acabou-se com o instituto da estabilidade do emprego, porque a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) possibilitou, para o empregador, mecanismos de rescisão de contrato que acabaram estimulando o aumento da rotatividade de mão-de-obra” (Moretto, Gimenez e Proni, 2003).

Na década de 1970, durante o II PND (Lessa, 1977), foi criado o SINE (Serviço Nacional de Emprego), cujos serviços tinham como foco o atendimento aos desempregados com menor qualificação, melhorando a informação sobre oferta de trabalho. Mas o SINE tem sua estrutura e os recursos necessários para realizar as atividades a que se propunha reduzidos, ainda mais com a redução de 50% de sua receita a partir de 1981 (Moretto, Gimenez e Proni, 2003).

Na década de 1980, a questão do desemprego entrou na pauta das autoridades econômicas pela primeira vez, com a busca da resolução do problema da dívida externa, da recessão e da queda da produção industrial. É criado o seguro-desemprego⁴ em 1986.

4 Porém, é interessante lembrar que esse benefício só é válido para os trabalhadores que comprovem determinado tempo de trabalho formalizado, i.e., com registro na carteira de trabalho.

O FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) foi criado em 1990, representando uma inovação para o financiamento das políticas de proteção ao trabalhador, ao vincular a arrecadação do PIS/PASEP à sustentação do seguro-desemprego. Com o controle do FAT e do seguro-desemprego, o SINE poderia ter assumido um papel de coordenação do sistema, porém disputas políticas e falta de integração entre os programas públicos impediram que isso ocorresse. Os programas implementados a partir da década de 1990 procuraram satisfazer o objetivo de articulação sistêmica para a criação de um Sistema Público de Emprego, que foi sendo pouco a pouco montado. O crescimento do volume de recursos disponíveis para as políticas de emprego com a instituição do FAT, no entanto, não foi suficiente para atender toda a demanda do sistema. Na década de 1990, o atendimento do SINE foi ampliado, cresceu a captação de vagas e o número de trabalhadores colocados, porém a um ritmo baixo: ainda que o sistema precisasse de aprimoramento, de fato não havia emprego suficiente para toda a demanda.

Política de emprego na década de 1990

Assiste-se na década de 1990 no Brasil a um aumento da flexibilização das leis do trabalho. O mesmo ocorre com a adoção das anteriormente mencionadas políticas do Consenso de Washington para o “Estado Mínimo” no âmbito do mercado de trabalho. Percebe-se essa inspiração liberalizante em quase todas as políticas adotadas pelos governos dessa década, tais como a educação vista como qualificação ou obtenção de “capital humano”, “desonerar” a criação de empregos, resolver o problema do desemprego através das agências de recolocação de trabalhadores e, finalmente, reformar o mercado de trabalho a fim de permitir uma maior flexibilização das leis do trabalho. Note-se que em um país (e em um continente) em que a rede de proteção social nunca foi tão forte quanto na Europa e cujo setor informal sempre foi fundamental para a economia – setor em que há pouca ou nula proteção social -, defendia-se que seria necessário flexibilizar ainda mais o mercado de trabalho para gerar novos empregos.

Aumenta a pressão empresarial para diminuir os ditos “encargos” trabalhistas incidentes sob a folha de pagamento e a carga tributária (Pochmann, 1999), o chamado *Custo-Brasil*⁵. Expande-se a ideia de que o Estado brasileiro pressiona os

5 Porém, se comparamos os custos dos encargos sociais horários em dólar no setor industrial em 1993, veremos que os do Brasil eram mais baixos que os da Alemanha, EUA, Itália, Japão, Argentina e Chile.

empresários com cargas trabalhistas enormes, de que os trabalhadores se aproveitam dos “benefícios” trabalhistas de forma a não querer trabalhar: tais argumentos são repetidos como mantra pela grande imprensa de forma a convencer a população de que seria necessário diminuir o escopo do Estado e aumentar o escopo do mercado, i.e., substituir a regulação via Estado pela regulação via mercado. Ora, essa escolha de política pública é uma forma de permitir o “livre ajuste” dos fatores de produção e de permitir que o mercado imponha cada vez mais a sua lógica em detrimento da sociedade. E é o que se percebe na década de 1990: um uso político das ideias da flexibilização e da liberalização, de forma a impor ao trabalho a lógica do capital. Ganharia força o discurso da flexibilização das leis do trabalho, com a negação da carteira de trabalho e dos demais direitos ligados à ela. Porém, com a flexibilização, verifica-se uma diminuição do emprego, por permitir aos empresários o uso “racional” do trabalho, um aumento do trabalho precário, perda dos direitos trabalhistas e uma queda do rendimento do trabalho na renda nacional.

A solução oficial do governo para a solução do desemprego representou grande mudança quanto à visão dos anos 1980, em que o termo política de emprego significava a geração de postos de trabalho por investimentos públicos. Porém, “com a incorporação do receituário neoliberal, o termo passou a designar os programas destinados a melhorar o funcionamento do mercado, atuando marginalmente sobre a demanda e a oferta de força de trabalho” (Moretto, Gimenez e Proni, 2003:269). Assim, o problema no mercado de trabalho não seria a falta de investimentos, mas sim um desajuste no mercado: o trabalho é que deveria se ajustar para resolver o problema, i.e., o desemprego seria um problema de oferta, de desemprego voluntário.

Programas do governo para o mercado de trabalho

Nos anos 1990 começa a haver um maior apelo para a “educação profissional” no país. O Planfor (Plano Nacional de Educação Profissional) representou uma dessas iniciativas, com apoio financeiro do FAT. Instituído pela Resolução 96/1995, o plano tinha como objetivo a capacitação profissional de todos os trabalhadores que estivessem em busca de emprego, estando eles recebendo o seguro-desemprego ou não, ainda que tivessem prioridade os que estivessem em

desvantagem social. Embora o discurso fosse de que a falta de empregos ocorria por falta de qualificação, os setores que mais geraram empregos nessa década foram os que exigem menor qualificação.

Foi criado também o Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda), direcionado para induzir ações que gerassem emprego e renda nos micro e pequenos empreendimentos individuais ou cooperativos do setor formal. Dever-se-ia impedir a concessão de empréstimos a empresas racionalizantes (Dedecca, 2005). Não existem, no entanto, estudos especializados para identificar o impacto do Proger na geração de empregos (Moretto, Gimenez e Proni, 2003).

Procurando ampliar o escopo desses programas, o governo criou outros dois programas de crédito produtivo popular: o BNDES trabalhador e o BNDES solidário. O primeiro, organizado por entidades governamentais (Municípios ou Estados), visava pessoas físicas e jurídicas do setor formal e informal, bem como cooperativas. O segundo deveria ser gerido por ONGs e ganhou mais flexibilidade, com o intuito de aproveitar as capacidades desses organismos na capacitação aos tomadores de empréstimo. Ambos programas apresentam como diferenças em relação ao Proger: i) foco em empreendimentos que necessitavam de menor quantidade de crédito; ii) financiamento dos recursos compartilhado entre o BNDES e a entidade de controle, no caso o governo ou a ONG. No entanto, o sucesso desses programas de crédito viu-se prejudicado pela política macroeconômica adotada no período.

Foi criado em 1996 o Programa de Expansão e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador, também ligado ao FAT. Tratou-se da abertura de linhas de financiamento por parte do BNDES para investimentos que gerassem emprego. A primeira fase do programa destinou-se a obras que melhorassem a competitividade do país e revitalizassem segmentos industriais chave do país. Porém, as taxas de juros elevadas praticadas e a elevada incerteza quanto ao cenário macroeconômico do país limitaram ou retardaram as decisões de investimento.

Alterações na legislação trabalhista

A postura do Tribunal Federal do Trabalho também muda na década de 1990, com uma maior resistência a greves e maior permissão de negociações privadas entre patrão e trabalhadores, antes de acionar a justiça em si, as chamadas Comissões de Conciliação Prévia (CCP). O Ministério do Trabalho tam-

bém enfraquece suas funções fiscalizatórias, diminuindo as multas e a vigilância sobre as relações de trabalho, dando preferência ao “negociado sobre o legislado”.

Foi regulamentado também o chamado “Banco de horas” (Lei 9601/1998), que cria um mecanismo para a substituição do pagamento de horas-extra e permite que a empresa organize o tempo de trabalho de acordo com seu ciclo de produção anual. Horas trabalhadas além da jornada de trabalho podem ser descontadas pelo trabalhador em outros momentos sem que seja paga a hora-extra. Isso permite que a jornada variável de trabalho vire regra, em desacordo à CLT. Outra medida foi a liberação do trabalho aos domingos (MP 1878-64/1999), que afeta em especial os trabalhadores do comércio e contribui para favorecer os grandes centros comerciais em detrimento dos estabelecimentos pequenos e/ou familiares. Ambas medidas caracterizam uma flexibilização da jornada de trabalho, geralmente imposta aos trabalhadores considerados centrais no processo de trabalho (Oliveira, 2013).

A MP 1053/1994 introduziu a desindexação salarial, como parte do plano real para conter a inflação. “Foram suprimidos os mecanismos tradicionais de reajuste salarial e conferiu-se às partes o ‘direito de negociarem’ reajustes” (Krein, 2003:296). Como resultado, em 1996, 40% das categorias não obtiveram nem a reposição da inflação passada. A flexibilização da remuneração também ocorreu, especialmente com a introdução da participação nos lucros e resultados e o fim da política salarial. O tema é tratado na MP 1029/1994, em que é viabilizado o direito dos trabalhadores participarem nos lucros e resultados das empresas. Essa remuneração não é incorporada ao salário e sobre ela não incidem os encargos trabalhistas: ela abre a possibilidade de remuneração variável, introduz a possibilidade de mediação e arbitragem pública ou privada nas questões salariais e introduz questões de agenda da empresa na negociação, numa política de conquistar corações e mentes dos trabalhadores para aumentar a competitividade das empresas. Esse tipo de flexibilização (salarial) também é imposta aos chamados trabalhadores centrais no processo de produção (Oliveira, 2013).

Na década de 1990, a proporção de trabalhadores celetistas (com contratos regidos pela CLT) ou estatutários (com contratos regidos pelo estatuto do servidor público) caiu de 77,7% para 71,2%. Numa avaliação global da década, o saldo positivo do aumento do emprego assalariado em estabelecimentos não-agrícolas correspondeu a 1,6 milhões e foi constituído de empregos sem carteira de trabalho (enquanto desapareceram 885 mil postos de trabalho com carteira assinada). Esse crescimento intenso e generalizado do emprego sem carteira reflete o fato de que

as grandes empresas, que empregam exclusivamente celetistas, pouco contribuíram para o crescimento do emprego, por buscarem um enxugamento de seus custos: as empresas que criaram postos são as não-grandes e pequenas. Essa mudança no padrão dos empregadores e o aumento do trabalho por conta-própria são os grandes responsáveis pela diminuição do trabalho celetista e estatutário (Baltar, 2005). Assim, percebe-se uma espécie de flexibilização dos contratos, geralmente aplicado aos trabalhadores periféricos no processo de produção (Oliveira, 2013).

Como se pode perceber, ocorreram diversas e significativas mudanças no mercado de trabalho brasileiro, que caracterizariam uma reforma ampla no mercado de trabalho, ainda que realizada paulatinamente e por medidas em separado (Krein, 2003). É interessante notar também que a maioria das medidas tomadas pelo governo foram em formato de MPs e não de leis, i.e., foram promulgadas com pouca ou nula discussão política e popular. Pode-se dizer, portanto, que houve uma contra-reforma silenciosa do padrão de regulação do mercado de trabalho sem discussão política (Dedecca, 2003). “O governo passou a regular questões trabalhistas por meio de medidas provisórias, sem prévia discussão ou debate” (Ferreira, 2005:229).

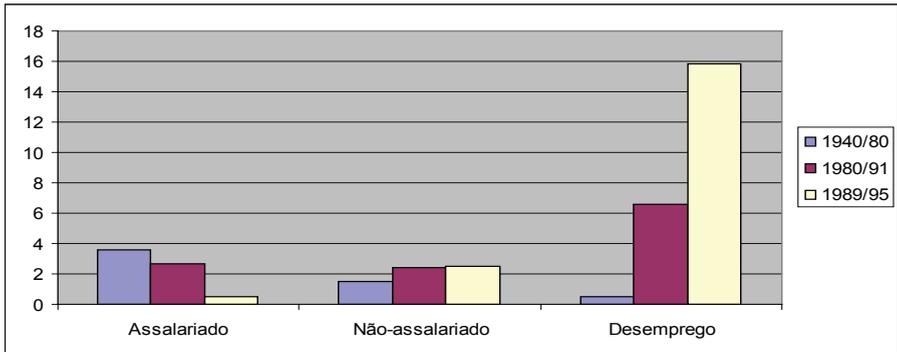
Relações de trabalho nos setores produtivos pós-abertura comercial

Na década de 1990, consolida-se a tendência de redução do assalariamento com registro e a expansão do desemprego e de ocupações não-organizadas, de desestruturação da formação do mercado de trabalho⁶. Houve um aumento dos empregos não remunerados e sem registro (trabalho irregular, parcial, domiciliar, cooperativas etc.), bem como um aumento do desemprego. “Em cada 10 ocupações geradas entre 1989 e 1995, apenas duas eram assalariadas, ante oito não-assalariadas, sendo quase cinco de conta própria e três de ocupações sem remuneração” (Pochmann, 1999:75). O número de cooperativas cresce de 699 em 1996 para 2807 em 2002, dentre elas várias “cooperatas”, i.e., cooperativas usadas por empresas para fugir de encargos salariais e evitar vínculos empregatícios.

6 Por ocupações organizadas entendem-se empregos assalariados gerados por empresas tipicamente capitalistas e por não-organizadas compreendem-se aqueles postos que não assumem características tipicamente capitalistas, o que seria típico de economias subdesenvolvidas (Pochmann, 1999).

Observa-se um movimento de desassalariamento, concomitante a um aumento da taxa de subutilização da força de trabalho⁷, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2: Taxas médias de variação da PEA por ocupação



Fonte: FIBGE *apud* Pochmann (1999)

Há um decréscimo no emprego nessa década, enquanto o PIB tem trajetória ascendente (apesar de tímida). Há, portanto, um descolamento do PIB e da geração de empregos. Somente entre os anos 1990/92 há um decréscimo de cerca de 2,2 milhões de postos de trabalho regulares no país (no setor têxtil há nesse período uma queda de 49% do emprego e no automobilístico de 9%). Os empregos perdidos a partir de 1990 resultariam do movimento de reestruturação econômica e de introdução de novos fundamentos competitivos, marcados pelo aumento da produtividade do trabalho e pela maior inserção externa. Diriam os defensores dessa política econômica que, logo superada essa fase de ajustes econômicos, o nível de emprego voltaria a crescer.

Análises sobre a rotatividade do emprego no país mostram ainda que, nessa década, trabalhadores que perderam o emprego na indústria não conseguiram empregos no mesmo setor, mas sim na “construção civil, comércio varejista e serviços de alojamento, alimentação e administração de imóveis” (Pochmann, 1999:98).

⁷ Que consiste do somatório das taxas de emprego por conta própria, sem remuneração e de desemprego.

Evolução da desigualdade

Quadros (2003) faz uma análise da evolução das classes sociais brasileiras na década de 1990⁸. O autor verifica que na década de 1990 a camada superior tem conseguido manter uma tendência de avanço em sua participação em população e renda (embora o autor problematize que, devido à evasão tributária, pode haver uma subestimação da parcela de renda da classe alta). A intermediária mantém-se constante, porém dentro desse grupo os proprietários de pequenos negócios familiares tenham sido bastante penalizados (entre os grupos intermediários, os mais afetados são os segmentos não-assalariados). A classe urbana é comprimida por um avanço na população e um recuo na renda. Já a massa agrícola tem retração tanto na renda quanto na população. O PIB *per capita* geral do Brasil só cresceu 5% em toda a década de 1990 (Baltar, 2003) e o PIB real *per capita* como um todo cai em 1998/1999, devido à desvalorização do real. Segundo Dedecca (2003), ampliam também as diferenças de renda considerando a escolaridade do trabalhador e o setor produtivo em que está empregado. Piora também a situação dos trabalhadores negros e das mulheres em termos salariais. E nas famílias com chefes exercendo funções hierárquicas superiores, os rendimentos foram distanciados daquelas com chefes em funções inferiores (Dedecca, 2003).

O padrão de crescimento dos empregos do setor terciário corresponde à nossa estrutura de subdesenvolvimento: as atividades vinculadas a serviços pessoais e domésticos, conservação e reparação de bens duráveis, limpeza e segurança privada conheceram aumentos do nível de ocupação e dos diferenciais de renda, tendo as atividades associadas ao consumo produtivo e ao investimento cumprido menor papel na sustentação do nível de ocupação e conhecido uma certa estabilidade nos diferenciais de renda (Dedecca, 2003:91). O único setor da economia em que o grau de formalização aumenta no mercado de trabalho da década de 1990 é justamente nos serviços domésticos (Baltar, 2003).

Houve também uma deterioração da distribuição entre lucros e salários e também transferência de recursos da esfera produtiva (em especial dos trabalhadores) para a esfera financeira. Enquanto de 1991 a 1999 o peso dos salários na

8 Primeiramente, o autor problematiza que essa abordagem em termos de classes (A, B, C, D, E...) assume que, salvo a diferença de renda, os indivíduos são iguais. Porém, ao analisarmos a realidade brasileira pela ótica republicana, sabemos que não é só a diferença de renda o problema, mas também as diferenças sociais e educacionais. Analisando o problema, no entanto, pela ótica do consumo, não há dúvidas de que ele capta corretamente os indivíduos como "consumidores massificados e homogeneizados pela publicidade e pelos meios de comunicação" (Quadros, 2003:17).

renda nacional caiu de 37,5% para 32,8%, a renda bruta das empresas subiu de 38,5% para 41,4%. “Enquanto o PIB de R\$836 bilhões para R\$1,08 trilhão, a preços do ano 2000, a renda do trabalho manteve-se estável ao redor de R\$330 bilhões” (Dedecca, 2003:78). Aumentou também a tributação líquida (de 12,9% para 16%), em um contexto de aumento do excedente bruto das empresas e diminuição do poder de compra dos trabalhadores.

A taxa de desemprego aberto na região metropolitana de São Paulo subiu de 6,5% em 1989 para 12,3% em 1999 segundo o Dieese (Pesquisa de Emprego e Desemprego). O desemprego aberto em todo o país subiu de 5% em 1989 para 10,4% em 1999. Nas outras regiões metropolitanas, a soma do desemprego total⁹ chega a 19,3% em São Paulo, 19% em Porto Alegre, 17,9% em Belo Horizonte, 22,1% em Recife, 21,6% no Distrito Federal e 27,7% em Salvador. E, em todo país, segundo o Censo de 2000, 15% da PEA brasileira sofria com o desemprego ou o trabalho precário. (Moretto, Gimenez e Proni, 2003).

Se comparamos o Brasil aos EUA, Japão e Alemanha, ou até mesmo aos latino-americanos Chile e Argentina, percebemos que a taxa de investimento no Brasil em proporção do PIB é a menor dentre esse grupo nessa década. Percebe-se que, nesse período, o famoso *crowding out* não se verifica: com a retração dos investimentos do governo, o investimento privado não aumentou e nem foi capaz de levar o país a uma fase de crescimento sustentado. Pelo contrário: o que ocorre na década de 1990 é uma desintegração das cadeias produtivas, com a modernização de certas etapas da mesma (bens de consumo duráveis) e a retração de outras (bens de capital e intermediários) e a racionalização produtiva em detrimento do emprego e da renda. Ao invés da diversificação produtiva, o que se nota é a desverticalização, terceirização e focalização nas atividades produtivas. As APLs também sofrem nesse período, diminuindo o número de empregos regulares que oferecem. A presença de grandes taxas de desemprego nos anos 90 demonstra o limite da absorção de mão-de-obra por parte do setor informal.

Pode-se dizer, na verdade, que essa reforma para a flexibilização seria parcialmente responsável pelo quadro deletério verificado no mercado de trabalho: o desemprego aumentou, aumentou a desigualdade social, diminuiu a renda do trabalho em relação ao rendimento do capital, aumenta a informalidade e a frag-

9 Que é, segundo o DIEESE, a soma do desemprego aberto, i.e., pessoas que procuraram emprego nos últimos 30 dias e que não trabalharam nos últimos 7 e o desemprego oculto, i.e., pessoas que desistiram de procurar emprego ou as empregadas em trabalho precário.

mentação da classe trabalhadora. O capital utiliza-se de seu poder nessa relação assimétrica para impor as suas condições para os trabalhadores, qual seja, a de mais exploração.

Considerações Finais

As políticas neoliberais preconizadas pelo Consenso de Washington foram implementadas no Brasil com o apoio da grande mídia, por escolas de economia, por muitos políticos e certas organizações industriais - pois, se por um lado nem todos os capitalistas apoiavam a abertura comercial aos moldes como se deu, em sua maioria aprovavam a dita flexibilização do mercado de trabalho. Houve no país uma adoção das políticas defendidas pelos organismos internacionais com intervenções *ad hoc* nos casos mais críticos. No geral, na América Latina ocorre inserção externa passiva; abertura comercial com poucas restrições; falta de uma política industrial ativa, combinada a juros altos. Ademais, a adoção dessas políticas macroeconômicas e das de desregulamentação do mercado de trabalho (que compõem parte da inserção nas políticas neoliberais) não foi democraticamente discutida. A adoção também foi favorecida pela situação que o país se encontrava, que na década de 1980 sofreu com uma forte crise da dívida e altas taxas de inflação, o que diminuiu o poder do Estado de realizar políticas públicas dispendiosas.

A abertura comercial ocorreu de forma brusca para certos setores estratégicos e muitas empresas foram levadas à falência por sua forte exposição aos mercados internacionais. Percebe-se que, nesse período, o famoso *crowding out* não se verifica: com a retração dos investimentos do governo, o investimento privado não aumentou e nem foi capaz de levar o país a uma fase de crescimento sustentado. Pelo contrário: o que ocorre na década de 1990 é uma desintegração das cadeias produtivas. A mudança na estrutura do capital do setor produtivo ocasionada pelas privatizações, fusões e aquisições auxiliou para uma maior inserção internacional, principalmente ligada ao capital financeiro. Esse cenário favoreceu as *commodities*, que continuam como carro-chefe das nossas exportações até hoje, o que aprofunda a dependência da economia brasileira aos bens intensivos em capital.

Assiste-se na década de 1990 no Brasil a um aumento da flexibilização das leis do trabalho. Percebe-se essa inspiração liberalizante em quase todas as políti-

cas adotadas pelos governos dessa década, em toda a América Latina. Ocorre uma reforma do mercado de trabalho, que no entanto não consegue reverter o quadro de desemprego e de aumento da desigualdade no país, mas pode-se dizer que contribui para agravá-lo, pois deixa os trabalhadores mais desprotegidos em relação ao capital – trocando a regulação pública estatal pela regulação via mercado -, fragmenta a classe trabalhadora e aumenta a sua exploração.

Frente às mudanças ocorridas com a abertura da década de 1990, em que o Estado retirou-se de muitos setores da economia, cabe a esse buscar novos mecanismos para intervir, com vias a reverter o aprofundamento do desemprego e da desindustrialização. Dentre essas formas de intervir estão uma política industrial que dê prioridades a determinados setores estratégicos, principalmente buscando se antever de determinadas tendências para o crescimento. Outra forma de agir é por meio das compras públicas, seja por meio das poucas empresas estatais que restam, ou através de regulações que fomentem o desenvolvimento de determinados setores. Há certa ruptura na política econômica dos anos 2000, porém não é revertido o processo de flexibilização do mercado de trabalho e as *commodities* mantêm sua importância nas exportações brasileiras.

Referências Bibliográficas

- BALTAR, P. E. A. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: HENRIQUE, W.; PRONI, M. W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: Editora Unesp e Instituto de Economia da Unicamp, 2003.
- BATISTA, J.C. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 7, n. 2, p. 66-80, Abril –Junho, 1987.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa *et al.* *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, p. 99-144.
- BELLUZZO, L.G.; ALMEIDA, J.S. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, L.G.; BATISTA Jr., Paulo Nogueira (orgs.) *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, 2002.
- CEDRINI, M. Consensus versus freedom or consensus upon freedom? From Washington disorder to the rediscovery of Keynes. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 30, n.4, 2008, p. 499-522.

- CHANG, H.-J. *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. China e Índia y sus relaciones comerciales con América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos. In: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Documento Informativo. 2005-2006. Santiago de Chile.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J.C. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas: Papirus, 1994.
- CUNHA, André Moreira. Falência soberana: uma heresia desde dentro. *Economia*, v. 28/29 (26-27), p. 161-184, 2003.
- D'ARTISTA, J. Replacing the failed Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 30, n. 4, p. 523-540, 2008.
- DEDECCA, C. S. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: HENRIQUE, W.; PRONI, M. W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: Editora Unesp e Instituto de Economia da Unicamp, 2003.
- FAGNANI, E. *Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil*, Texto para discussão, IE/Unicamp, Campinas, n.198, nov. 2011.
- FERRAZ, J. C.; LOOTTY, M. Fusões, aquisições e internacionalização patrimonial no Brasil nos anos 90. In: VEIGA, P. M. (org). *O Brasil e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, pp. 39-63.
- FERREIRA, J. O. S. Modernização econômica, Estado e relações de trabalho no Brasil. In: HENRIQUE, W.; PRONI, M. W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: Editora Unesp e Instituto de Economia da Unicamp, 2003.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – IEDI. *Ocorreu uma Desindustrialização no Brasil?* São Paulo: IEDI, novembro de 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Base de dados CNI - IPEA-DATA. *Pessoal empregado na indústria*. Acesso em 09 nov. 2012. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.
- KREGEL, J. The discrete charm of the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 30, n.4, p. 541-560, 2008.
- KREIN, J. D. O balanço da reforma trabalhista no governo FHC. In: Henrique, W.; Proni, M. W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: Editora Unesp e Instituto de Economia da Unicamp, 2003.
- KUPFER, D. *Trajatórias de Reestruturação da Indústria Brasileira após a abertura e Estabilização*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia / UFRJ, RJ, 1998.
- LAZZARI, M. R. Remessas de lucros e dividendos de investimento estrangeiro direto (IED): determinantes e sustentabilidade. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 34, n. 3, p. 15-24, 2006.

- LESSA, C. Visão Crítica do II PND. *Tibiricá*, ano II, n. 6, p. 47-72, 1977.
- MELLO, J. M. C.; NOVAIS, F. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. Campinas: UNESP/FACAMP, 2009.
- MORETTO, A. J.; GIMENEZ, D. M.; PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: HENRIQUE, W.; PRONI, M. W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: Editora Unesp e Instituto de Economia da Unicamp, 2003.
- NAÍM, Moisés. Washington Consensus or Washington Confusion? *Foreign Policy*, n. 118, p. 86-103, 2000.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, A.L.M. *Regulação estatal das relações de trabalho no capitalismo contemporâneo: uma crítica ao discurso da flexibilização e desregulamentação* Dissertação de mestrado, Instituto de Economia/Unicamp, 2013.
- OLIVEIRA, R. Emprego. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.) *A Era FHC: Um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- POCHMANN, M. *O Trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.
- QUADROS, W. J. A evolução recente das classes sociais no Brasil. In: HENRIQUE, W.; PRONI, M. W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: Editora Unesp e Instituto de Economia da Unicamp, 2003.
- RODRIK, Dani. Growth Strategies. In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven (ed.). *Handbook of Economic Growth*. Elsevier, Edition 1, volume 1, chapter 14, 2005, pp. 967-1014.
- TAVARES, M.C. A retomada da hegemonia americana. TAVARES, M.C.; FIORI, José Luis da Costa (Org.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- WILLIAMSON, John. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington 1990. Institute for International Economics. XV, 1990.

O regime de metas de inflação e a taxa de juros como ferramenta da política monetária

The inflation targeting regime and the interest rate as a tool for monetary policy

Gabriel Vieira Mandarino | gymandarino@gmail.com
Mestre em Economia pela UFES. Vitória, Brasil.

Ricardo Ramalhete Moreiral | ramalhete.s@gmail.com
Doutor em Economia pelo IE-UFRJ e Professor no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFES. Vitória, Brasil.

Recebimento do artigo 27-nov-13 | **Aceite** 20-abr-13

Resumo O presente artigo busca compreender o regime de metas de inflação (baseado na Nova Síntese Neoclássica) e como ele opera no Brasil. Atenção particular é dada à taxa de juros e sua função no controle da inflação. É oferecida uma abordagem pós-keynesiana como alternativa à Nova Síntese. Conclui-se que o núcleo da inflação brasileira está nos custos (no lado da oferta), e não na demanda, e que a inflação é controlada por meio da taxa de câmbio, a partir de variações na taxa de juros. **Palavras-chaves** taxa de juros, regime de metas de inflação.

Abstract This article tries to understand the inflation targeting regime (based on the New Neoclassical Synthesis) and how it operates in Brazil. Special attention is given to the interest rate and its function in the inflation control. It is offered a post-keynesian approach as alternative to the New Synthesis. The conclusion is that the Brazilian inflation is due to costs (on the supply side), and not to demand, and that the inflation is controlled through the exchange rate, after variations on the interest rate. **Key-words** *interest rate, inflation targeting regime.*

Introdução

A implementação do regime de metas de inflação no Brasil ocorreu em 1999 quando decidiu-se pela flutuação do câmbio, e consequentemente, pelo fim da política monetária baseada no regime de âncora cambial. De acordo com Bernanke e Mishkin (1997, p. 1), o regime de metas de inflação se caracteriza *“by the announcement of official target ranges for the inflation rate at one or more horizons, and by explicit acknowledgement that low and stable inflation is the overriding goal of monetary policy”*. Conforme Mishkin (1999), políticas monetárias baseadas nas metas de inflação envolvem elementos como: 1) um anúncio público das metas para inflação; 2) compromisso institucional com a estabilidade de preços; 3) transparência do Banco Central em todas as suas ações e 4) preocupação por parte deste último com sua reputação, ao mesmo tempo em que buscaria credibilidade junto à sociedade. O regime de metas de inflação consiste primeiramente na divulgação pelo Banco Central de uma meta inflacionária e seu comprometimento em perseguir tal meta. O objetivo do Banco Central é a estabilidade de longo prazo dos preços da economia através da convergência da inflação observada para a meta estabelecida. Associada com o anúncio oficial da meta está a intenção explícita do BC de que o controle da inflação é a *raison d'être* da política monetária: *“o objetivo principal da política monetária deve ser a obtenção e a manutenção da estabilidade de preços”* (BANCO CENTRAL, 1999).

A razão principal do anúncio do Banco Central sobre seu esforço de estabilizar os preços da economia se deve ao consenso interno de que a política monetária pode afetar as variáveis reais apenas no curto prazo; ou seja, no longo prazo, a moeda é neutra (BANCO CENTRAL, 1999). A importância da comunicação do Banco Central com os mercados e o público em geral está no fato de haver uma compreensão maior por parte destes quanto aos objetivos e intenções do primeiro, reduzindo a incerteza sobre o curso futuro da inflação, afinal, *“many of the costs of inflation arise from its uncertainty or variability more than from its level”* (BERNANKE, MISHKIN, 1997, p. 12). Além disso, metas de inflação oferecem transparência sobre a política praticada, permitindo melhor planejamento do setor privado, debates entre os setores público e privado e uma melhoria da credibilidade do Banco Central.

Credibilidade, de acordo com as palavras de Sicsú (2002c, p. 705), *“tem um significado básico: uma regra ou um objetivo não será crível se existem (...) incen-*

tivos ao rompimento da regra". Os defensores desse modelo argumentam que, se o banco central fizer os agentes acreditarem que a meta estabelecida será atingida, naturalmente estes ajustarão suas expectativas inflacionárias para níveis próximos da meta. Uma extensão importante desse argumento é que a inflação poderia ser eliminada através de transparência e credibilidade por parte dos formuladores de políticas, sem qualquer custo social. Já *reputação* refere-se ao "comportamento progresso das autoridades monetárias" (SICSÚ, 2002c, p. 705). Uma política poderia mostrar-se não-crível, apesar da elevada reputação de certo banco central. A base teórica desse regime advém principalmente da escola conhecida como Novo-Keynesiana, fundadora do que se conhece hoje por "Nova Síntese" ou "Novo Consenso", que incorpora também elementos da escola Novos Clássicos (MOREIRA, 2012a). Nos modelos da Nova Síntese, o nível de produto potencial e a taxa de crescimento econômico de longo prazo são determinados pelo lado da oferta. Trata-se da adoção da *hipótese da taxa natural*: os níveis de produto potencial e taxa de juros de equilíbrio (taxa natural de juros) dependem apenas de fatores reais, tais como a produtividade geral dos fatores, as preferências intertemporais dos agentes e o estoque de capital e trabalho (MOREIRA, 2012a).

Os modelos da Nova Síntese são formados por hipóteses originárias das escolas mencionadas acima. Pelo lado novo-keynesiano, a Nova Síntese adota as hipóteses de competição monopolística ou imperfeita e rigidez de preços; pelo lado dos ciclos reais, são adotadas as hipóteses de otimização intertemporal e expectativas racionais com flexibilidade perfeita de preços (MOREIRA, 2012a). No curto prazo, prevalecerá o teor novo-keynesiano, que explicará os motivos por que os ajustamentos de preço não são feitos de forma que respondam integralmente aos choques: nesse caso, o nível de produto real tem correlação com movimentos da demanda agregada. Já o longo prazo apresenta um caráter novo-clássico, pois assume-se a neutralidade da moeda e a ausência de correlação entre demanda e produto real (MOREIRA, 2012a). A razão por que essa abordagem considera a moeda como neutra no longo prazo é esta: uma política monetária expansionista levaria os agentes a pensarem que os preços relativos aumentaram, quando na verdade houve um aumento dos preços em geral. Quando os agentes percebem seus erros e refazem suas expectativas (ou quando há um reajuste dos salários nominais), o equilíbrio restaura-se, agora a um nível mais elevado de preços (RESENDE, SILVA, 2007).

Não obstante, conforme Bresser-Pereira (2007) mostra, se por um lado o governo administra uma política de metas de inflação, por outro não possui estratégia para reduzir a taxa de juros, consideravelmente alta. Ela seria vista apenas

como uma variável em função da inflação, e não como um problema mais amplo a ser resolvido. Assim, Bresser (2007) argumenta que a adoção das metas de inflação como política monetária oficial do país não levou em conta outras variáveis-chaves da economia, como a taxa de câmbio e a dívida pública. Tendo em vista estes aspectos, o intuito do presente trabalho é explorar a base teórica do regime de metas inflacionárias e entender a forma como tal regime faz uso da taxa de juros para alcançar seus principais objetivos, quais sejam, estabilidade de preços no longo prazo e, se possível, estabilização do produto no curto prazo.

Modelo básico e considerações preliminares

Clarida, Galí e Gertler (1999) elaboraram uma estrutura básica para análise de política monetária baseada em conceitos da escola Novo-Keynesiana e que está contida na estrutura das metas inflacionárias. No modelo dos autores, que tem por base o modelo de equilíbrio geral dinâmico, a política monetária pode influenciar a economia real apenas no curto-prazo, como nos modelos IS/LM. Duas são as equações que representam a essência do modelo: uma equação IS, ou função de demanda agregada, que relaciona negativamente o hiato do produto com a taxa real de juros; e uma curva de Phillips com componente expectacional (*forward looking*), ou equação de inflação, que relaciona positivamente o hiato do produto e a inflação:

$$x_t = -\varphi[i_t - E_t\pi_{t+1}] + E_t x_{t+1} + g_t \quad (1)$$

$$\pi_t = \lambda x_t + \beta E_t \pi_{t+1} + u_t \quad (2)$$

onde x_t é o hiato do produto, i_t a taxa de juros nominal, π_{t+1} a inflação no período $t+1$, π_t a inflação no período t e E_t a esperança matemática. g_t e u_t são termos de perturbação que seguem, respectivamente:

$$g_t = \mu g_{t-1} + \hat{g}_t \quad (3)$$

$$u_t = \rho u_{t-1} + \hat{u}_t \quad (4)$$

onde $0 \leq \mu, \rho \leq 1$, e ambos \hat{g}_t e \hat{u}_t são variáveis aleatórias independente e identicamente distribuídas, com média zero e variâncias σ_g^2 e σ_u^2 . Além des-

sas equações, o regime de metas de inflação conteria outra equação fundamental, uma regra para a taxa de juros, ou uma “função de reação” (LAVOIE, 2006):

$$r = r_0 + \mu(\pi - \pi^T) \quad (5)$$

onde π^T significa a meta inflacionária estabelecida pelo Banco Central. Essa equação afirma simplesmente que, quanto mais a inflação observada se desviar da meta, maior será a taxa de juros real. Quando a meta é alcançada, a taxa de juros real se iguala à taxa de juros de equilíbrio, r_0 . Bodganski, Tombini e Werlang (2000, p. 16) acrescentam outra equação básica, adaptando o modelo de metas inflacionárias para o caso brasileiro. De acordo com os autores, se trata de “an uncovered interest parity condition relating the differential between external and domestic interest rates with the expected rate of devaluation of the domestic currency, and the risk premium”:

$$E_t e_{t+1} - e_t = i_t - i_t^F - x_t \quad (6)$$

onde e representa o log da taxa de câmbio, i o log da taxa de juros doméstica, i^F o log da taxa de juros estrangeira e x o log do prêmio de risco. Uma das críticas ao regime de metas inflacionárias é que as variáveis que fazem parte do modelo dependem de suas *taxas naturais*, determinadas exclusivamente pelos fatores reais da economia, que por sua vez são determinados apenas pelo lado da oferta (MOREIRA, 2012a). Para a “Nova Síntese”, o núcleo da inflação é sempre resultado de choques de demanda, administrados através da taxa de juros estabelecida pelo Banco Central (SERRANO, 2010). As taxas naturais apenas variariam por choques de produtividade e de preferência. No entanto, a hipótese das taxas naturais está longe de ser consenso na discussão econômica. Smithin (2009, p. 8) afirma que não há maneiras do Banco Central conhecer de antemão qual deveria ser a taxa natural de juros, e que sua estipulação é baseada através da experiência. Já Serrano (2010) faz duas observações: na primeira, afirma que não há relação empírica sistemática entre o hiato do produto (diferença entre produto real e potencial) e a aceleração da inflação; depois, afirma também que o produto potencial não é independente da evolução da demanda: ou seja, ao contrário do que diria o *mainstream*, “qualquer crescimento mais persistente da demanda acaba estimulando aumentos do investimento e da capacidade produtiva” (SERRANO, 2010, p. 65). Assim, como o Banco Central não teria convicção plena a respeito das taxas naturais das variá-

veis econômicas, suas decisões de política monetária podem se mostrar errôneas e induzir a economia à recessão (FONTANA; PALACIO-VERA, 2007).

Fontana & Palacio-Vera (2007) defendem que os choques na economia, apesar de transitórios, podem ser tão persistentes a ponto de se tornarem permanentes, e essa possibilidade abriria espaço para a consideração da política monetária como uma política capaz de influenciar o lado real da economia, e não apenas o nominal. Tal possibilidade obriga a abandonar a hipótese de taxas naturais porque a economia não possuiria mais um único caminho a percorrer, mas se tornaria *path-dependent*: uma queda da taxa de juros não serviria apenas para levar a inflação para perto da meta, mas desestimularia o investimento e conduziria a economia a uma nova configuração. Nesse tipo de análise, todos os eventos econômicos, sejam eles de oferta, demanda, persistentes ou transitórios, têm a capacidade de alterar o rumo da economia. Ainda de acordo com os defensores das metas inflacionárias, qualquer política monetária que objetive aumentar o produto ou diminuir o desemprego apenas afastaria tais variáveis de suas taxas naturais, o que retardaria a economia na busca pelo pleno emprego dos fatores e estabilidade de preços. Rowthorn (1999) afirma que os adeptos da “Nova Síntese” defendem ações de política econômica apenas sobre o mercado de trabalho, pois rigidez de salários e sindicatos seriam os únicos empecilhos que limitariam um acréscimo da oferta de trabalho necessário para os investimentos que fossem feitos na economia: investimentos em capital não serviriam para gerar empregos, mas apenas para aumentar o produto da economia; significariam também maiores salários para os trabalhadores contratados até o ponto das contratações compensarem a demissão dos trabalhadores que operavam com o capital antigo (ROWTHORN, 1999). De acordo com o autor, tal “manobra” só é possível caso se considere a elasticidade de substituição entre trabalho e capital igual a 1; caso contrário, trabalho não substituiria perfeitamente capital, e o investimento em bens de capital fixo induzido pela política monetária teria papel fundamental na diminuição do desemprego.

A função da taxa de juros no regime de metas inflacionárias

Em um de seus artigos, Sicsú (2002b) argumenta que a real função da taxa de juros no combate à inflação pelo Banco Central não é controlar a demanda agregada, mas principalmente controlar a taxa de câmbio, pois através

dessa variável é possível observar uma mudança mais rápida na taxa de inflação. Diga-se de passagem, esta relação está explícita na própria teoria *mainstream* de *inflation targeting*. Svensson (2000), por exemplo, mostra que variações na taxa de juros têm efeito contemporâneo sobre a taxa real de câmbio, e que esta afeta não apenas a *inflação ao consumidor* por meio dos preços de bens finais importados em moeda doméstica, mas também a própria *inflação doméstica*, por meio de efeitos sobre os preços de bens intermediários importados em moeda doméstica, e pelo efeito sobre a barganha de salários nominais por parte de trabalhadores na indústria nacional, com base na *inflação ao consumidor* (Svensson, 2000). Logo, “Typically, the lag of this direct exchange rate channel is considered to be shorter than that of the aggregate demand channel” (SVENSSON, 2000, p.158). Sicsú (2002b) expõe a relação entre volatilidade cambial e a própria taxa nominal de câmbio. Mostra que “diante de uma alta volatilidade cambial, o que reflete incertezas internas e/ou externas, os agentes buscam proteção demandando dólares e, conseqüentemente, pressionam o seu preço para cima”, desvalorizando o real. Além de relacionar de forma positiva a volatilidade cambial com as taxas de juros, o autor ainda constata que a função de reação do Banco Central, sob o regime de metas de inflação, possuiria um componente cambial. Dessa maneira, “a taxa de juros tem sido utilizada fundamentalmente para controlar movimentos cambiais” (SICSÚ, 2002b, p. 134). De fato, esta argumentação está em consonância com o que alguns autores *mainstream* defendem, tais como Ball (1999). Em seu modelo, Ball afirma que a política monetária afeta a inflação por meio de dois canais. Uma redução monetária, por exemplo, diminuiria o produto e, portanto, a inflação, através da curva de Phillips. Além disso, a contração monetária causaria também uma valorização cambial, fato que reduz a inflação de forma direta (BALL, 1999, p. 4).

Serrano (2010) vai na mesma direção que Sicsú (op. cit.), reafirmando que o papel da taxa de juros é tornar o câmbio mais apreciado, opinião que é baseada em um diagnóstico diferente do Banco Central quanto ao cerne da inflação. Para o autor, o núcleo da inflação no Brasil não é resultado de choques de demanda, mas de choques de oferta. O consenso sobre a origem da inflação no país teria respaldo em quatro pressupostos fundamentais do modelo teórico “Nova Síntese”, que são: a) o hiato do produto afeta a inflação de forma sistemática; b) os choques inflacionários têm persistência total; c) o produto potencial é independente da demanda; d) os choques de custos são aleatórios. No entanto, para Serrano, esses pressupostos não se sustentam. Vale dizer, Moreira (2012b) apresenta evidências de que a inflação medida pelo IPCA tem sido majoritariamente determinada pela

dinâmica dos preços de *commodities*, ao passo que a *proxy* de *gap* do produto utilizada no estudo não mostrou-se estatisticamente significativa como causa antecedente da inflação ao consumidor, para a economia brasileira recente.

Serrano (2010) afirma que estudos econométricos recentes não têm apontado para uma relação sistemática entre hiato do produto e aceleração da inflação, revelando por vezes até uma relação positiva entre desemprego e inflação (BANCO CENTRAL, 2008). A respeito dos choques inflacionários, evidências mostram que os mesmos não têm persistência total no Brasil, ou seja, a soma dos coeficientes da inflação passada (inércia) e futura (expectativas) na Curva de Phillips é inferior à unidade. Serrano ainda rejeita a hipótese da independência do produto potencial do produto corrente, afirmando que “qualquer crescimento mais persistente na demanda acaba estimulando aumentos do investimento e da capacidade produtiva” (SERRANO, 2010, p. 65). Por último, o autor reitera que os choques de oferta não são aleatórios, mas têm persistido graças a fatores como o crescimento dos preços monitorados e de preços internacionais, como o preço do petróleo, que vem crescendo desde 1999, e os preços das demais *commodities*, que crescem desde 2002. De fato, os preços administrados têm tido grande influência na inflação. Tais preços, controlados por contrato baseados nas variações anteriores de preços, são normalmente corrigidos através do IGP (Índice Geral de Preços), índice que é mais sensível à taxa de câmbio do que o IPCA, utilizado no regime de metas inflacionárias. Assim, períodos de câmbio desvalorizado por um tempo razoavelmente longo resultam em maiores taxas de inflação; já quando a taxa de câmbio se encontra apreciada, a inflação é mais baixa. Como lembra Serrano, não é à toa que todos os anos nos quais a taxa de inflação ficou dentro da meta estabelecida o câmbio nominal se valorizou (SERRANO, 2010).

Minella *et al* (2003) revelaram um efeito *pass-through* (efeito de choques cambiais para os preços da economia) da ordem de 32,7% para os preços administrados, e 17% para os preços livres, ou seja, tal efeito é 1,9 maior para os preços administrados do que para os de mercado. Os autores concluem afirmando que “*exchange rate volatility is an important source of inflation variability*”. Importante destacar o aspecto inercial da inflação no Brasil, causado justamente pela indexação dos preços administrados. De acordo com Minella *et al* (2003, p. 7), os preços administrados se diferenciam dos preços livres de três formas: i) dependência dos preços internacionais; ii) efeito *pass-through* significativo da taxa de câmbio; e iii) comportamento *backward-looking* decisivo. Como a taxa de inflação da economia é indiretamente influenciada pela taxa de câmbio (via preços administrados), o

papel da taxa de juros tem sido o de controlar a entrada de capitais, mantendo a taxa de câmbio relativamente apreciada. Para Serrano (2010) o controle da inflação é via impacto nos custos diretos e indiretos. Bresser-Pereira e Gomes (2009, p. 43) vão na mesma direção: “Da maneira que a estabilidade macroeconômica está definida no Brasil, o controle da inflação é, de certa forma, feito via apreciação cambial”. E completam: “Mas uma taxa de câmbio competitiva deveria também ser um dos objetivos de uma política macroeconômica competente”. Sicsú (2002b, p. 134) concorda: “o Banco Central do Brasil reage contra movimentos que tendam a provocar desvalorizações cambiais agudas (...). A taxa de juros de curto prazo é o principal instrumento de política monetária utilizado para promover tal administração cambial”.

Sob estas condições, a política monetária tem alguma influência sobre os preços livres da economia, mas pouca capacidade de alterar os preços administrados. Os preços estabelecidos em contrato deveriam ser objeto de preocupação dos formuladores de política monetária no Brasil. Assim, o consenso estabelecido é o de que o Banco Central modifica a taxa de juros para controlar a demanda agregada. Porém, conforme afirma Serrano, como não há evidências que apontam para uma relação sistemática entre o hiato do produto e a inflação, o mecanismo de controle inflacionário exige uma explicação alternativa, qual seja, a de que a política de juros alto e câmbio valorizado gera diretamente um choque positivo de custos em moeda local. Serrano (2010, p. 68) resume a operação do sistema de metas nas características a seguir: i) o núcleo de inflação é de custos; ii) as variações na taxa de juros afetam a taxa de câmbio; iii) as variações no câmbio afetam os custos e posteriormente as preços de todos os setores da economia.

A relação taxa de juros/dívida pública e a curva de rendimento

O regime de metas de inflação tem tratado variáveis-chaves da economia (juros e câmbio) como instrumentos para controlar a taxa de inflação. No entanto, manipulando a taxa de juros para tal fim, o Banco Central relega a segundo plano outras variáveis, como por exemplo, o montante de juros pagos sobre a dívida pública e o tamanho do déficit público. Antes de uma análise da influência da taxa de juros sobre outras variáveis, seria interessante mencionar Sicsú (2002a). Afirma ele que empresários e ministros clamam constantemente por taxas

de juros menores. Então, se a teoria ortodoxa estiver correta, seriam essas classes irresponsáveis ao desejarem trocar a estabilidade corrente por benefícios de curto prazo e instabilidade no longo prazo?

Esse é o ponto central da discussão: como o Banco Central se considera incapaz de influenciar variáveis reais no longo prazo através de sua política, a taxa de juros se torna um instrumento em função da inflação, quando, na verdade, “é exatamente a determinação da taxa de juros que é o fulcro da questão” (CARVALHO, 2005, p.335). Para o regime de política monetária em vigor, a magnitude da taxa de juros não é tão importante quanto a estabilização de preços, e a economia brasileira entra no que Bresser-Pereira e Gomes (2009, p. 36) chamam de “armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio”, combinação perversa que, de acordo com os autores, é o maior obstáculo para uma verdadeira estabilização macroeconômica (BRESSER-PERERIRA, 2007). A “armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio” funcionaria da seguinte maneira: uma diminuição na taxa de juros brasileira leva a uma depreciação do real, que por sua vez eleva a inflação, antes mesmo do movimento dos juros ter causado qualquer efeito na demanda. “É uma armadilha, porque as autoridades monetárias temem reduzir a taxa de juros abaixo de determinado limite” (BRESSER-PEREIRA; GOMES, 2009, p. 36). A armadilha é um dos indícios de que o controle da inflação no país passa necessariamente pela taxa de câmbio. Entretanto, tal controle é perverso pelo seguinte motivo: adotando uma taxa de câmbio apreciada para fazer frente às pressões inflacionárias, o país em questão deverá enfrentar um desequilíbrio em suas contas, mais cedo ou mais tarde. A correção passaria por uma crise ou quase-crise, uma inevitável depreciação da taxa de câmbio, e portanto, aumento da inflação (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 230-231).

Sobre a magnitude da taxa de juros, cabe a pergunta: é necessário que a taxa de juros seja tão alta? Se não, por que ela se encontra nesse patamar? O principal motivo que poderia explicar a elevada taxa de juros seria o fato da Selic indexar parte da dívida pública. Herança da época dos altos índices inflacionários, os formuladores de políticas teriam medo de não conseguir rolar a dívida pública, e por isso oferecem altas remunerações através dos títulos do Tesouro de longo prazo (BRESSER-PEREIRA; GOMES, 2009). Argumenta-se que o Banco Central precisa manter a taxa de juros elevada, ou maior do que seria observado em condições de normalidade, justamente porque a política fiscal brasileira possuiria um componente estrutural de déficits nominais, que pressionam persistentemente a inflação acima da meta. Assim, esta última só seria viabilizada com taxas nominais de

juros acima do nível que seria observado se o Setor Público criasse maior taxa de poupança. Neste caso, a própria apreciação do Real seria uma consequência indireta da política fiscal inflacionária no Brasil recente. Os efeitos dos juros sobre a dívida pública brasileira são perversos para a economia brasileira. Assim, de acordo com Bresser-Pereira (2007), a magnitude da taxa de juros no Brasil seria explicada pela dívida pública, pela armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio e pelo momento em que o sistema de metas de inflação foi colocado em prática. Um dos argumentos contrários à implantação do regime de metas de inflação sugere que o *timing* escolhido para sua adoção não foi correto. Afirma-se que, antes da adoção do regime de metas, deveria ter havido uma mudança no regime de política monetária, ou seja, seria necessária a diminuição da taxa de juros para que o país pudesse sair da armadilha (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 229). Essa análise de Bresser pode ser contestada no seguinte sentido: se em 1999 o Brasil reduzisse as taxas de juros para fugir da armadilha, não implementando uma âncora nominal (como o regime de metas de inflação), o país poderia ter sofrido uma grande desvalorização cambial. No ano em questão, o país estava sob ataque especulativo contra o Real, e em momentos como esse o Banco Central costuma elevar a taxa de juros, na expectativa de que os agentes desistam da atitude de atacar as reservas cambiais em seu poder (OBSTFELD; ROGOFF, 1995, p. 78). Ainda que o país não adotasse o regime de *inflation targeting* em 1999, o Brasil teria que adotar outra forma de âncora nominal que sinalizasse comprometimento com estabilidade de preços.

Para Carneiro (2010), a taxa de juros é anormalmente alta para o tamanho da dívida. Japão e Brasil são as exceções: o país asiático sustenta uma taxa de juros baixa para o tamanho da dívida devido à tendência deflacionária no país. No Brasil, ocorre o oposto: a taxa de juros é excessivamente alta para o tamanho da dívida, e uma das explicações seria a tendência à inflação. Para Carneiro, além da tendência inflacionária, a alta taxa de juros é explicada pelo risco cambial: “A parcela subsistente, e que corresponde à taxa real de juros, não se deve à posição fiscal do governo, mas ao risco cambial implícito. Ou seja, como essa taxa é determinada de fora para dentro, agrega-se a ela um prêmio de risco para contrabalançar possíveis variações na taxa de câmbio e manter o retorno na divisa de origem” (CARNEIRO, 2010 p. 20). Mello e Chiliatto-Leite (2011) lembram que a determinação da taxa de juros depende diretamente da preferência pela liquidez dos agentes da economia (além da quantidade de moeda disponível). Ou seja, “o grau de preferência dos detentores de riqueza para manterem suas carteiras mais (ou menos)

líquidas afeta a taxa de juros” (MELLO; CHILIATTO-LEITE, 2011). Assim, a taxa de juros pode sofrer alteração caso uma política de déficits sucessivos e crescentes formem uma opinião pessimista acerca do comportamento da dívida, fato que forçará o aumento da taxa de juros. No entanto, conforme os autores demonstram, a relação Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e PIB tem experimentado uma trajetória decrescente, o que desmente os argumentos que defendem a alta taxa de juros como necessária para rolagem da dívida. Taxa de juros elevada aumenta a despesa pública, mas nem sempre esforços fiscais diminuirão a taxa de juros, justamente porque a determinação da taxa de juros não depende, em sua essência, do déficit público: uma análise histórica mostra que a trajetória do passivo público é bem comportada, e que não há sinais de polarização contra os títulos da dívida pública, fato que poderia pressionar os preços dos títulos e a taxa de juros (MELLO; CHILIATTO-LEITE, 2011, p. 12) De acordo com os autores, “Para haver efeito sobre os juros é preciso que haja uma convenção pessimista sobre o setor público e manifestação de preferência pela liquidez de forma polarizada pelos detentores de riqueza” (MELLO; CHILIATTO-LEITE, 2011, p. 13).

A manutenção de uma taxa de juros elevada evitaria a existência de uma *curva de rendimentos* (também conhecida como curva de juros, ou estrutura a termo da taxa de juros (ETT)), que nada mais é que uma curva que interliga as várias taxas de juros para diferentes maturidades no espaço taxa de juros x prazo e que funciona como um canal de transmissão da política monetária (SILVA, 2011). A curva de rendimentos é uma ferramenta importante porque os mecanismos de transmissão da política monetária se dão através das mudanças de avaliações dos agentes após ações praticadas pelo Banco Central. Por exemplo, se o Banco Central aumenta a taxa de juros, os agentes revisarão suas carteiras, buscando remunerações em títulos de prazos mais curtos, e vendendo aqueles de maturidade mais longa. Tal avaliação só é possível graças à curva de rendimentos, que mostra “a relação entre as taxas de juros incidentes sobre contratos de dívidas semelhantes em tudo menos nas suas maturidades” (CARVALHO *et al*, 2007, p. 199). De acordo com Carvalho (2005), o Brasil é marcado por um mercado financeiro dominado por títulos públicos de curta maturidade efetiva, remunerados por taxas de juros elevadas. O autor afirma que “o foco nas taxas de juros de curto prazo se deve ao alto rendimento que as aplicações financeiras oferecem em comparação com a rentabilidade esperada de investimentos produtivos” (CARVALHO, 2005, p. 332).

À guisa de considerações finais: uma alternativa pós-keynesiana

Os defensores da adoção de metas inflacionárias “acreditam em teorias monetárias que não são e nunca foram consensuais entre os economistas” (SICSÚ, 2002a, p. 25). Uma das alternativas à Nova Síntese é a análise de John Maynard Keynes. Em Keynes, a política monetária poderia sim afetar o lado real da economia, pois em sua teoria, a moeda ganha um novo papel: “para aquele autor, a moeda não é neutra, e a política monetária tem efeitos duradouros porque a moeda é (...) uma forma de riqueza” (CARVALHO, 2005, p. 324). A teoria iniciada por ele “sempre pregou que uma redução da taxa de juros de longo termo poderia estimular o investimento produtivo porque desestimularia o investimento financeiro” (SICSÚ, 2002a, p. 25). Há, dessa forma, a ligação entre o lado real e o lado nominal da economia. Carvalho avança mais na análise da política monetária pós-keynesiana. Valoriza a função da moeda como reserva de valor principalmente pela existência da incerteza no cenário econômico, funcionando como “transporte intertemporal de direitos ao produto social” (CARVALHO, 2005, p. 326).

No curto prazo, a moeda alteraria a posição da economia através de dois canais: a) na demanda por um produto ou serviço; b) ao invés de adquirir bens ou serviços, pode-se simplesmente reter moeda, diminuindo assim a demanda total (CARVALHO, 1997). Já no longo prazo, a política monetária em Keynes influenciaria a economia através da variação de disponibilidade de ativos líquidos frente às outras classes de ativos, já que a moeda é também uma forma de riqueza (CARVALHO, 2005, p. 327). Ou seja, como as diversas classes de ativos não são substitutas perfeitas entre si devido à diferença de atributos de liquidez, a alteração na disponibilidade de moeda, considerada como ativo, faz os preços dos outros ativos variar. “Com isso, a política monetária não afeta apenas a produção corrente, mas também as decisões de investimento e, portanto, as possibilidades reais da economia mesmo no longo termo” (CARVALHO, 2005, p. 327). Isso porque o impacto da política se dá sobre o preço dos ativos financeiros, e daí sobre o investimento em ativos reais. Em Keynes, a incerteza também surge como fator preponderante para a consideração da moeda como não neutra no longo prazo. Os agentes teriam dificuldades em avaliar o retorno dos bens de capital devido à incerteza sistêmica do processo econômico, o que influenciaria decisivamente na formação de seu preço de demanda. Em uma escala, os bens de capital seriam

opções de investimento inferiores aos ativos financeiros mais líquidos, inclusive a moeda. Caso o preço de demanda por bens de capital seja inferior ao seu preço de oferta, o investimento diminuirá, assim como a demanda efetiva (CARVALHO, 1997). Dessa forma, os formuladores de política monetária teriam em seu poder algo mais do que uma simples ferramenta de correção da inflação: em ambientes incertos, a moeda desempenha papel fundamental pois oferece alternativas mais líquidas aos seus detentores, e a taxa de juros serve como parâmetro para os retornos dos bens de capital, fato que influenciará o preços de demanda dos agentes por tais bens.

Três seriam os canais de transmissão da política monetária: o primeiro seria o ajuste de portfólio, através do valor dos ativos; o segundo através da oferta de crédito, que afetaria diretamente a circulação industrial; e o terceiro seria o canal da taxa de câmbio. O ajuste de portfólio é um mecanismo de transmissão da política monetária porque gera o *efeito-riqueza* ao modificar o valor dos ativos dos agentes. Por exemplo, se a autoridade monetária aumenta a taxa de juros, todos os ativos financeiros do mercado sofrerão uma queda em seu valor (tanto maior quanto maior for a maturidade do título). Assim, ao elevar a taxa de juros, o Banco Central impõe perdas aos agentes, tornando-os mais pobres e, por consequência, diminuindo seu consumo (CARVALHO *et al*, 2007). A transmissão da política monetária via crédito se dá através da compra e venda de títulos no mercado aberto e através dos guichês de redesconto. O primeiro é caracterizado pela mudança das reservas dos bancos através da comercialização de títulos públicos pela autoridade monetária, e o segundo através de racionamento ou expansão de crédito para os bancos. Em ambos os casos o banco refletirá as taxas de juros negociadas (através dos títulos ou do redesconto) no crédito concedido ao público em geral. Por último, o mecanismo de transmissão através do canal da taxa de câmbio. Este funciona devido ao movimento de capitais no país. Se o Banco Central aumenta a taxa de juros, as aplicações nacionais se tornam mais rentáveis, fato que atrairá capitais estrangeiros e valorizará o câmbio. Câmbio valorizado, como se sabe, é um incentivo à importações e um desincentivo às exportações. É por esse motivo que a taxa de câmbio é uma ferramenta poderosa para combater a inflação ou mesmo para promover o crescimento da economia. Moreira (2012a) concorda que a divergência dos pós-keynesianos para com a Nova Síntese está na possibilidade do Banco Central ter a capacidade de modificar as condições estruturais da atividade econômica através da política monetária. Tal divergência fundamenta-se na discussão sobre a neutralidade da moeda no longo prazo.

Para os modelos ortodoxos de *inflation targeting*, a atividade econômica é determinada no longo prazo pelo estoque de recursos produtivos, pelas preferências dos agentes econômicos, pela tecnologia e pelo comportamento “racional” dos agentes, não havendo correlação entre moeda e produto potencial. As regras ótimas de política monetária que têm por base a Nova Síntese propõem uma regra de instrumento que ajusta a taxa de juros de curto prazo em função da dinâmica corrente e/ou esperada da taxa de inflação e da atividade econômica, no entanto, sempre considerando o produto potencial ou a taxa potencial de crescimento do produto como variáveis de estado, ou seja, restrições impostas ao BC e fora de seu controle (MOREIRA, 2012a). De acordo com Moreira (2012a), a tradição heterodoxa rompe com a hipótese ortodoxa de que os valores potenciais ou normais são valores de equilíbrio determinados pelo lado da oferta. Nesta tradição, a demanda efetiva está determinando a dinâmica do produto, inclusive no longo prazo, por meio da endogenia do produto potencial ou da taxa potencial de crescimento. Os valores potenciais seriam, na verdade, móveis, instáveis e dependentes do comportamento dos gastos, em particular dos investimentos privados.

Nessa linha, Moreira (2012a) oferece algumas alternativas heterodoxas para a condução da política monetária. Uma delas é a proposta por Fontana & Palacio-Vera (2007). Os autores propõem uma “abordagem oportunística flexível” (*flexible opportunistic approach*) para a política monetária. A “abordagem convencional” (*conventional approach*) defende que o Banco Central deve sempre buscar a estabilidade de preços, independentemente se a inflação corrente está em um nível alto ou baixo (FONTANA; PALACIO-VERA, 2007). Na abordagem oportunística, o objetivo ainda é o de manter a estabilidade de preços no longo prazo. No entanto, as respostas propostas para a taxa real de juros face à dinâmica inflacionária são diferentes em comparação com as proposições *mainstream*, e isto se deve à premissa de efeitos reais de longo prazo a partir da política monetária. No caso de um contexto de pressão inflacionária baixa, ou seja, quando a taxa de inflação está acima da meta de longo prazo, mas abaixo do limite superior estabelecido pelo Banco Central, este deveria manter constante a taxa real de juros. Um Banco Central convencional, por sua vez, aumentaria a taxa de juros. Desta maneira, o BC reduziria as chances de uma recessão induzida pela política monetária. Por outro lado, quando a taxa de inflação estivesse em um nível abaixo da meta de longo prazo ou em um nível equivalente à meta, o BC “oportunistico flexível” deveria reduzir a taxa real de juros (diferentemente do BC convencional, que iria manter a taxa real de juros constante ou aumentá-la). A regra de política monetária

proposta por Fontana & Palacio-Vera (2007) destaca a vantagem dos impactos de longo prazo da política monetária sobre o produto potencial. Tais impactos seriam utilizados para estimular maiores níveis de produto potencial com estabilidade de preços (MOREIRA, 2012a).

Atesoglu (2007) apresenta o conceito de *taxa neutra de juros*, o qual considera uma regra de política monetária capaz de balizar as decisões do Banco Central. Essa taxa de juros corresponderia uma situação de pleno emprego. O BC deveria buscar estabelecer a taxa de juros nominal em um patamar que permita a condição de pleno emprego com estabilidade de preços, dada a estimativa da taxa neutra de juros. Moreira (2009; 2010) também oferece uma regra de instrumento heterodoxa. Parte-se da ideia de endogenia do produto potencial pelo lado da demanda, fundamentada nos conceitos de não-neutralidade da moeda no longo prazo e de efeito acelerador do investimento, configurando um processo de histerese e *path dependence* na determinação dos resultados. O autor apresenta uma função perda social expandida, em que é incorporado um tipo de *custo social de oportunidade*:

$$C_y = \{E[(Y_t^P)^f] - (Y_t^P)^s\} \quad (7)$$

na qual $E(Y_t^P)^f$ representa a esperança para o produto potencial em t que seria observado se o BC aplicasse uma política de juros heterodoxa e $(Y_t^P)^s$ é o produto potencial efetivo sob regime convencional. Por política de juros heterodoxa, entende-se uma resposta de taxa básica de juros que leve em conta o fato de que haverá impactos reais de longo prazo, através da endogenia do produto (MOREIRA, 2012a). A função perda social seria, então:

$$L_t = j_1 (Y_t - Y_t^P)^2 + j_2 (\Pi_t + \Pi_t^n)^2 + j_3 (C_y) \quad (8)$$

De acordo com Moreira (2012a), a função perda social acima mostra que o custo de oportunidade representa um tipo de perda social, que ocorre quando o BC combate os choques sem considerar a endogenia do produto potencial. Tal perda se dá através da má especificação de um modelo e da maneira conservadora como o Banco Central agiria, levando a sociedade a perder oportunidades de contar com um produto potencial melhor ajustado às flutuações da demanda e da renda. Moreira (2010) propõe uma regra de instrumento do Banco Central frente a choques de demanda em particular. É demonstrado que um “BC heterodoxo” – consciente da endogenia do produto – se comportará de maneira diferente ao

“BC ortodoxo”: em caso de uma recessão, o primeiro reduzirá de maneira mais agressiva a taxa real de juros, se comparado ao segundo; frente a um choque de demanda, o BC heterodoxo elevará mais lentamente a taxa de juros do que faria o BC ortodoxo. A *regra heterodoxa* pode ser formalizada da maneira que se segue:

$$r_t = z_1 \pi_t + (z_2 - k\beta) y_t - ki_t + u_t \quad (9)$$

A regra heterodoxa ou não-convencional (9) é proposta em casos de choque positivo de demanda, ou seja, quando y_t (*gap* do produto em t) é maior que zero. Na equação (9), r_t é o desvio entre a taxa real de juros de curto prazo em t e a taxa real de juros tendencial, π_t é o desvio entre a taxa de inflação em t e a meta de inflação, i_t é o desvio entre a taxa de investimento líquido (formação líquida de capital fixo/prduto) em t e a taxa desejada; os parâmetros z_1 , z_2 , k e β são todos positivos e u_t é um choque com média zero e variância constante (*white-noise shock*). Já a regra convencional seria descrita por Moreira (2010) da seguinte maneira:

$$r_t = z_1 \pi_t + z_2 y_t + \varepsilon_t \quad (10)$$

Nesta equação, as variáveis são as mesmas de (9), os coeficientes são positivos e ε_t é um choque de política (*white-noise*). As diferenças entre (9) e (10) são geradas endogenamente pelo modelo proposto, através de uma função endogeneia do produto potencial pela demanda e considerando a previsão de produto potencial futuro na regra de política monetária. Tais diferenças gerarão diferentes respostas de política: quando $y_t > 0$, tanto o BC convencional quanto o BC não-convencional elevam a taxa real de juros. No entanto, o BC não-convencional eleva a taxa de juros em menor medida, já que $(z_2 - k\beta) < z_2$. Moreira (2010) argumenta também que, em uma situação na qual $y_t > 0$, o BC deve calibrar a taxa real de juros, reduzindo-a quanto maior for a taxa de investimento líquido corrente face ao valor desejado. Isso porque os investimentos líquidos induzidos criarão maior capacidade produtiva no futuro, fato que permitirá o amortecimento de pressões inflacionárias correntes (MOREIRA, 2012a). Por outro lado, quando a economia estivesse sob um choque negativo de demanda, o BC heterodoxo usaria a seguinte regra:

$$r_t = z_1 \pi_t + (z_2 + k\beta) y_t + ki_t + u_t \quad (11)$$

As variáveis e parâmetros são os mesmos empregados em (9). A diferença é que quando $y_t < 0$, sob choque negativo de demanda, o Banco Central heterodoxo reduz a taxa de juros mais agressivamente, se comparado ao BC convencional (10), já que $(z_2 + k\beta) > z_2$. A queda de i_t (investimentos líquidos em formação de capital), originado do choque de demanda negativo, deveria levar o BC a potencializar a redução da taxa real de juros, com o objetivo de evitar ao máximo possível as perdas de produto potencial no futuro. Assim, se diante de um choque positivo de demanda o BC não-convencional eleva a taxa real de juros de forma mais parcimoniosa do que o BC convencional, diante de um choque negativo a redução da taxa real é mais agressiva (MOREIRA, 2012a). Colocado dessa forma, compreende-se melhor como a instituição do regime de metas de inflação, utilizando-se de uma taxa de juros alta como principal ferramenta, afeta o crescimento e a estabilidade da economia brasileira. Afeta o crescimento porque uma taxa de câmbio apreciada tira dos produtos nacionais competitividade externa, e a taxa de juros elevada afeta o tamanho da dívida e o investimento, além de gerar instabilidade justamente por causa da “armadilha taxa de juros/taxa de câmbio”. Tivessem sido realizadas as reformas necessárias (principalmente a desindexação dos preços administrados), e oportunidades teriam surgido para reajustar a taxa de juros para baixo. A consequência principal dessa falha é a dificuldade do país de se livrar da “armadilha taxa de juros/taxa de câmbio”. Teóricos convencionais afirmariam que a política monetária não tem poder para afetar o lado real da economia, mas conforme foi mostrado nas discussões acima, a política monetária tem efeitos duradouros sobre a atividade econômica e o desemprego no longo prazo (BRESSER-PEREIRA; GOMES, 2009, p. 46). Bresser-Pereira lembra que o sucesso do regime de metas inflacionárias apenas foi alcançado sacrificando parte do crescimento da economia brasileira, via taxa de juros elevada e câmbio apreciado. O momento de introdução da política de metas inflacionárias foi crucial: “embora ela (política de metas) tenha sido capaz de manter a inflação baixa, isso foi feito com custos fiscais e de oportunidade de crescimento elevados” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 220).

REFERÊNCIAS

- ATESOGLU, H. S. The neutral rate of interest and a new monetary policy rule. **Journal of Post-Keynesian Economics**, vol. 29, n. 4, pp. 689-697, 2007.
- BALL, L. (1999). Policy rules for open economies. In: TAYLOR, J. (org.). **Monetary Policy Rules**. Chicago: University of Chicago Press, 1999, pp. 127-144.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inflação**, v.1, n.1, p. 89, junho de 1999. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/1999/06/ri199906anp.pdf>.
- _____. **Taxa natural de desemprego no Brasil**. Relatório de inflação. 2008 (março) 129:133.
- BERNANKE, B. S.; MISHKIN, F. S. Inflation targeting: a new framework for monetary policy? **Journal of Economic Perspectives**, v. 11, n. 2, pp. 97 – 116, 1997.
- BODGANSKI, Joel; TOMBINI, Alexandre Antonio; WERLANG, Sérgio Ribeiro C. Implementing Inflation Targeting in Brazil. **Working paper series**, Brasília, n. 1, Julho 2000, pp. 1-29.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Ed. 34, 2007.
- _____; GOMES, Cleomar. O regime de metas de inflação no Brasil e a armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio. In: OREIRO, José Luis; DE PAULA, Luiz Fernando; SOBREIRA, Rogério (Org). **Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação: Teoria e Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. pp. 21-51.
- CARNEIRO, Ricardo. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. Textos avulsos. **Observatório da Economia Global**. Campinas, n. 4, ago. 2010. Disponível em http://www.ieecon.net/arquivos/Desenvolvimento_poscrise.pdf. Acesso em 16 nov. 2011.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Economic policies for monetary economies. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 17, n. 4 (68), pp. 31-51, out-nov. 1997.
- _____. Uma contribuição ao debate em torno da eficácia da política monetária e algumas implicações para o caso do Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 4 (100), p. 323-335, out-dez. 2005.
- _____; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de; SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando Rodrigues; STUDART, Rogério. **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 2ed.
- CLARIDA, Richard; GALÍ, Jordi; GERTLER, Mark. The science of a monetary policy: a New Keynesian perspective. **Journal of Economic Literature**, vol. 37, n. 4, pp. 1661-1707, dez. 1999.

- FONTANA, Giuseppe; PALACIO-VERA, Alfonso. Are long-run price stability and short-run output stabilization all that monetary policy can aim for? **Metroeconomica**, vol. 58, n. 2, pp. 269-298, 2007.
- LAVOIE, Mark. A post-keynesian amendment to the new consensus on monetary policy. **Metroeconomica**, vol. 57, n. 2, pp. 165-192, maio 2006.
- MELLO, G.S.; CHILIATTO-LEITE, M.V. Contração fiscal reduz juros? Uma crítica keynesiano-marxista. In: IV Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do IV Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2011**.
- MINELLA, André; FREITAS, Paulo Springer de; GOLDFAJN, Ilan; MUINHOS, Marcelo Kfoury. Inflation targeting in Brazil: constructing credibility under exchange rate volatility. **Working Paper Series**, Brasília, n. 77, p. 1-38, 2003. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em 15/05/2010.
- MISHKIN, Frederic. International experiences with different monetary policy regimes. **Journal of Monetary Economics**, vol. 43, n. 3, pp. 579-605, jun. 1999.
- MOREIRA, R. R. **Uma perspectiva heterodoxa para o regime de metas de inflação: a hipótese da endogenia do produto potencial pelo lado da demanda**. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- _____. Revisitando as críticas pós-keynesianas à Nova Síntese Neoclássica: questões de política monetária. **Análise Econômica** (UFRGS), v. 29, pp. 77-105, 2012a.
- _____. Commodities prices index as a variable determining the consumer inflation rate and the monetary policy: Recent evidences for the Brazilian economy through a VAR analysis. **Economics and Finance Review**, vol. 2(2), pp. 01 – 09, abr. 2012b.
- OBSTFELD, Maurice; ROGOFF, Kenneth. The mirage of fixed exchange rates. **Journal of Economic Perspectives**, v. 9, n. 4, pp. 73-96, jul. 1995.
- RESENDE, Marco Flávio da Cunha; SILVA, Fabiana de Lima. Metas de Inflação e Investimento: o caso do Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 21, pp. 58-82, 2007.
- ROWTHORN, Robert. Unemployment, wage bargaining and capital-labor substitution. **Cambridge Journal of Economics**, vol. 23, n. 4, pp. 413-425, jul. 1999.
- SERRANO, Franklin. Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 1, pp. 63-72, 2010.
- SICSÚ, João. Teoria e evidências do regime de metas de inflação. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), pp. 23-33, 2002a.
- _____. Flutuação cambial e taxa de juros no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 3, pp. 132-137, 2002b.
- _____. Expectativas Inflacionárias no Regime de Metas de Inflação: uma análise preliminar do caso brasileiro. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 6, n. 4, pp. 703-711, 2002c.

- SILVA, Viviane Aparecida da. Déficit Público e Taxa de Juros: Uma Análise de Simulação de Fluxos e Estoques com Fatos Estilizados das Finanças Públicas do Brasil. In: IV Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do IV Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2011.**
- SMITHIN, John. Teaching the new consensus model of 'modern monetary economics' from a critical perspective: pedagogical issues. In: FONTANA, G. e SETTERFIELD, M. (eds.), **Macroeconomic Theory and Macroeconomic Pedagogy**, London: Palgrave, 2009, pp. 255-72.
- SVENSSON, L. E. O. Open-economy inflation targeting. **Journal of International Economics**, vol. 50, n. 1 pp. 155-183, fev. 2000.