

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO: UM ENSAIO SOBRE O RESGATE DO
PAPEL DO ESTADO-NAÇÃO PROMOVIDO PELO BRICS**

**INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS IN INTERNATIONAL
COOPERATION FOR DEVELOPMENT: AN ESSAY ON NATION STATE
RECOVERY BY BRICS**

Tainah Santos Pereira

Mestranda em Ciência Política pelo PPGC-UNIRIO

Recebimento: 03/08/2018

Aprovação: 08/09/2018

Como citar este ensaio:

PEREIRA, Tainah Santos. Arranjos institucionais na cooperação internacional para o desenvolvimento: um ensaio sobre o resgate do papel do Estado-nação promovido pelo BRICS. In: **Revive** – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.2, p. 57-66, jun./dez.2018. ISSN 2525-8036. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/revive/index>>

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo discutir a influência de Jean Jacques Rousseau na formulação de novos arranjos institucionais na cooperação internacional para o desenvolvimento. Em oposição às instituições financeiras internacionais tradicionais – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, notadamente –, pautadas por uma lógica liberal de representação, as construções do BRICS (cristalizadas no Novo Banco de Desenvolvimento e Acordo Contingente de Reservas) se afastam desse posicionamento retomando uma retórica rousseauniana de participação plena, dentro e fora do bloco. Além disso, o modelo de desenvolvimento trabalhado pelo bloco vai além daquele usualmente praticado mundo afora, buscando uma conciliação entre o grande volume de capitais estrangeiros na carteira de projetos das instituições de desenvolvimento e os objetivos nacionais que se pretende alcançar.

PALAVRAS-CHAVE: arranjos institucionais, cooperação, desenvolvimento, Estado-nação, BRICS.

ABSTRACT: This paper aims to discuss Jean Jacques Rousseau's influence in the formulation of new institutional arrangements for international development cooperation. In contrast to the traditional international financial institutions as the International Monetary Fund and the World Bank, that are guided by a liberal logic of representation, the BRICS' constructions (crystallized in the New Development Bank and Contingent Reserve Agreement) move away from this position, retaking a rhetoric of full participation, inside and outside the block. In addition, the development model conducted by the bloc goes beyond what is usually done in IMF or World Bank, seeking a reconciliation between the large volume of foreign capital in the IFIs portfolio and the national objectives that need to be achieved.

KEYWORDS: institutional arrangements, cooperation, development, nation state, BRICS.

INTRODUÇÃO

O processo de internacionalização do capital contribuiu para o avanço do sistema capitalista e para a paulatina substituição do Estado pelo mercado em diferentes frentes. Ao final do século XIX, temendo a emergência de regimes autoritários, o continente europeu deu início a um debate sobre a redução dos poderes do Estado, ao mesmo tempo em que o discurso neoliberal ganhou novas forças.

Com o aprofundamento da internacionalização das relações econômicas, um número cada vez maior de Estados, mesmo aqueles considerados democráticos, têm sido constrangidos pelos grandes investidores num processo aparente de (re) financeirização do capitalismo. Como um novo Leviatã, o capital dita o que, como e quanto é investido.

Para superar essa barreira, ao menos no que se refere a cooperação internacional para o desenvolvimento, vemos surgir nas últimas décadas um movimento que busca reforçar o papel do Estado no direcionamento das ações necessárias para o financiamento do desenvolvimento. Isto porque este modelo que prima pela liberalização das relações foi incorporado pelas principais instituições financeiras internacionais (IFIs) – notadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Nessas IFIs predomina a noção centralizadora do capital, com a concentração de poder nas mãos das economias do Norte global, profundamente liberalizadas. Esse movimento em direção ao mercado compõe a essência das condicionalidades do FMI e do Banco Mundial para a disponibilização de seus recursos aos países que delas necessitam.

Mesmo entre organismos regionais como Banco Interamericano de Desenvolvimento é possível identificar a mesma lógica em suas estruturas de governança – até mesmo porque na composição de seus ativos há uma significativa participação de capitais europeus e estadunidense.

Sem desconsiderar as dificuldades de levar a cabo uma iniciativa totalmente apartada da ordem financeira e monetária atual, que certamente cairia em descrédito, faz-se necessário pensar em novos arranjos institucionais capazes de dar conta do conflito entre capital e interesses nacionais na esfera do financiamento para o desenvolvimento.

Jean Jacques Rousseau é frequentemente citado entre estudiosos do tema porque seu jogo conhecido como “caça ao cervo” ilustra bem o dilema inerente à coordenação dos investimentos privados por parte do Estado. Expandido as elucubrações rousseauianas para o Sistema Internacional, pode-se dizer que o bloco composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul vem tentando recuperar a ideia da cidadania plena, equivalente a uma participação ativa nos rumos da política mundial.

Deste modo, uma de suas principais demandas é por uma fatia maior nas quotas do FMI e do Banco Mundial. Pensando o conjunto como um *player* global, sem desconsiderar as diferenças entre os membros, investigaremos como os arranjos estabelecidos no Novo Banco de Desenvolvimento e no Acordo Contingente de Reservas buscam uma maior horizontalidade nas decisões.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO

Em seu livro *Discurso sobre a origem dos fundamentos da desigualdade do homem*, Rousseau formula um jogo conhecido como “caça ao cervo” para ilustrar a possibilidade de ganhos pela cooperação entre os homens. Nele, dois caçadores decidem capturar um cervo, que é um animal grande e ágil. Assim, nenhum dos dois pode fazê-lo sozinho, sendo necessária a colaboração do outro caçador. Para que sejam bem-sucedidos em sua empreitada, é preciso que cada um ocupe sua posição no bosque e mantenha sua atenção no cervo. No entanto, cada caçador pode alternativamente caçar uma lebre, que pode ser capturada sem ajuda, mas também é um animal de menor valor.

A questão é que se qualquer um dos caçadores escolhe caçar a lebre e abandona sua posição, a caçada ao cervo fracassa. Optando pela lebre, nem o caçador que a capturou é obrigado a dividi-la com o outro caçador, nem o outro caçador percebe que o companheiro abandonou o posto para caçar a lebre.

Temos então que se qualquer dos dois caçadores abandona seu posto para caçar uma lebre enquanto o outro permanece vigiando o cervo, o caçador que permanece parado não caça nada e não tem nenhuma recompensa, enquanto que o caçador que saiu de seu posto consegue uma recompensa menor (em comparação com o cervo). Se ambos ficam em seus postos, conseguem uma recompensa grande (o cervo). Se os dois saem de suas posições para caçar lebres, os dois ganham uma recompensa menor.

Este esquema da caça ao cervo representa aquelas situações de interação estratégica em que o melhor resultado depende da cooperação de todos. Se um dos elementos busca um resultado individual mais imediato, aquele que se mantém fiel ao compromisso inicial é prejudicado. O dilema que origina a falha de coordenação que leva ao equilíbrio inferior – onde os dois caçam a lebre – ilustra bem a necessidade de um agente que garanta um movimento coordenado de todas as partes envolvidas na cooperação: o Estado.

Sua capacidade de regular as interações sociais através de instituições faz do Estado um importante ator em contraposição ao mercado, porque transcende as regras que os agentes privados estabelecem para si. No mercado, cada agente busca seus objetivos individualmente e não há nenhum mecanismo coordenando suas ações.

Ao estabelecer hierarquias, o Estado favorece a cooperação de forma impositiva, controlando os agentes. A lógica do mercado é outra, de incentivos à cooperação, ou seja, o agente se sentirá mais ou menos disposto a cooperar dependendo dos ganhos que possa obter.

Na esteira do fenômeno que ficou conhecido como onda rosa latino-americana, países como Argentina, Brasil, Bolívia, Equador e Venezuela se propuseram a pensar juntos arranjos alternativos ao Sistema Bretton Woods para garantir seu acesso a recursos para promover o desenvolvimento na região. A Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR) tinha forte patrocínio estatal e sua narrativa se aproximava bastante do modelo hierárquico proposto acima.

Entretanto, a iniciativa não avançou porque a participação do capital estrangeiro e, por conseguinte, a influência do mercado internacional é bastante elevada nas economias da América Latina. Isso requer um esforço por parte desses países para conciliar os interesses dos investidores estrangeiros e os objetivos de desenvolvimento socioeconômico dos Estados.

Os arranjos institucionais híbridos, como são conhecidos na literatura já foram muito estudados por economistas, cientistas políticos e administradores públicos que enxergam que a

complementariedade entre ativos privados e públicos é uma necessidade, sobretudo nos processos de desenvolvimento tardio.⁶

Nesses arranjos híbridos defende-se a atuação do Estado como um centro estratégico em arranjos institucionais com entes privados enquanto aspecto fundamental da política de desenvolvimento. A primeira função que o Estado deve desempenhar é a de coordenar os investimentos privados rumo a um equilíbrio superior – em direção ao “cervo”, como vimos no esquema elaborado por Rousseau. Sendo o desenvolvimento um processo complexo e de longo prazo, é preciso que o Estado garanta que os vínculos da associação pela possibilidade de ganhos (lógica do mercado), que são frágeis, não se rompam, superando o imediatismo.

Assim, é possível dizer que o Estado não atua nos arranjos institucionais apenas para garantir um equilíbrio superior, mas também de forma empreendedora, fornecendo uma visão de futuro e formulando novas possibilidades de transformação do sistema econômico. O desenvolvimento, mais do que transformar a estrutura econômica de um país, traz para ela novos elementos, com ganhos que nem sempre podem ser antecipados.

RECUPERANDO O ESTADO-NAÇÃO

Se aos primeiros Estados bastava o controle por parte de um poder central (geralmente exercido por um monarca) e o estabelecimento de instituições como o Exército, a modernidade trouxe novos elementos a composição estatal; à medida que as fronteiras ficavam melhor definidas, crescia também o princípio da soberania, ou seja, do exercício de absoluta autoridade sobre um território – e esse domínio agora não se encerrava na figura do rei.

Circunscrito em um perímetro, o povo – esta categoria tão cara a Rousseau – começa a criar um conjunto de símbolos representativos daquele espaço: línguas, religiosidades, instituições comuns. O sentimento de pertencimento dá origem ao nacionalismo, que é uma das características mais marcantes desta versão moderna do Estado, ou Estado-nação, como ficou convencionado.

A partir dessa noção de pertencimento é que o povo constitui o Estado-nação moderno – de acordo com Rousseau, primeiro pela força e depois pelo direito. No Estado tradicional, os direitos políticos cabiam a uma pequena parcela da população, que demonstrava pouco ou nenhum interesse nos assuntos referentes aos seus governantes.

⁶ Fiani (2013), faz uma análise detalhada sobre o dilema brasileiro na coordenação de agentes privados dada a necessidade de investimento em ativos específicos, que são aqueles de mais alto custo e especialização. Embora o Estado seja tradicionalmente o locus do melhor capital técnico, em países em processo de desenvolvimento tardio é muito forte a necessidade e a presença do capital privado.

61 PEREIRA, Tainah Santos. Arranjos institucionais na cooperação internacional para o desenvolvimento (...)

No Estado-nação em contrapartida, o indivíduo eleva-se à condição de cidadão; partilhando direitos e deveres, interferindo e influenciando as decisões políticas. É no Estado-nação que se realiza o segundo contrato rousseauiano, o que se legitima a partir dos valores inatos ao homem e que busca a sociabilidade natural e colaborativa da espécie.

Em *O Contrato Social*, Rousseau afirma ser possível medir um corpo político (Estado) por seus habitantes e território. Ainda que defenda que Estados menores são mais facilmente governados e têm menos dificuldade em manter-se por si mesmos, o autor também admite que uma grande extensão territorial não é um problema desde que “ (...) a terra seja suficiente para a manutenção de seus habitantes e que haja tantos habitantes quanto a terra possa nutrir”⁷, porque é nessa proporção que se acha o máximo de força de um Estado.

Pensando assim, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul podem ser considerados Estados fortes. Seus povos, ainda que distantes de uma democracia rousseauiana, não se privam do direito de influir sobre as administrações do governo, seja por representações, petições ou mesmo redes sociais *on-line*. E, dado o volume populacional, toda vez que algum setor dessas sociedades se movimenta, fica impossível para os governantes não levá-lo em consideração.

Benjamin Constant, um dos maiores críticos de Rousseau, diria que esta é uma expressão da liberdade individual que insistiria em não se reprimir diante da vontade da maioria. O que também faz muito sentido, principalmente se olharmos para o cenário de crise de representação na política que parece ter se espalhado por todo o mundo. Contudo, isso não seria suficiente para explicar as cooperações entre povos; mais do que indivíduos insatisfeitos, temos grupos, de diferentes nacionalidades, que parecem recuperar sua crença na unidade política maior: o Estado.

Dez anos depois da última grande crise capitalista, vemos ressurgir a cartilha que prega o Estado mínimo, mesmo que a recuperação da economia mundial só tenha sido possível graças a ações estatais – e em especial daqueles ditos em desenvolvimento – com a compra de dívidas de empresas privadas e grandes injeções de dinheiro nas IFIs.

Historicamente, o Estado é o indutor do desenvolvimento, como provaram a experiência social-democrata na Europa, o desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo na América Latina e mais uma dezena de experiências bem-sucedidas ao redor do mundo. Talvez por isso se tenha optado, mais uma vez, pela reforma e não pelo rompimento definitivo com as estruturas estatais. Querem os povos exercer coletivamente várias partes da soberania inteira, deliberando e decidindo sobre tudo aquilo que impacta suas vidas. Esse diálogo com a sociedade civil é, inclusive um dos

⁷ O Contrato Social, p. 72

pilares da formação e atuação do Novo Banco de Desenvolvimento (ESTEVES, GOMES e TORRES 2016).

NOVOS ARRANJOS DENTRO E FORA DO BRICS

Tradicionalmente, o Estado detém a nata do capital humano, intelectual e técnico e é essa qualidade que garante a capacidade de formular políticas públicas capazes de transformar a realidade socioeconômica dos povos. Convencidos de que é possível interferir no *status quo*, os cidadãos que formam as instituições estatais se mobilizam para promover mudanças que favoreçam sobretudo os grupos sociais tradicionalmente marginalizados.

No caso do BRICS, como afirma Stuenkel em sua obra mais recente sobre o grupo – *BRICS e o futuro da ordem global* – este fenômeno estaria relacionado aos efeitos da criação de confiança entre burocracias governamentais. Depois de uma experiência positiva em um determinado tema, os Estados decidem cooperar em outras áreas, não necessariamente relacionadas -a primeira. O autor ainda esclarece que diferente do *spillover* que se observou na Europa quando da criação da União Europeia, “a cooperação intra-BRICS permanece até hoje como um processo estatal, que também poderia ser comparado à ‘socialização da elite’ entre os governos do grupo.”⁸

Esses indivíduos, também cidadãos, buscam fortalecer os laços entre os países do grupo, promovendo-o em todas as dimensões possíveis. Assim, estimula-se a noção de multilateralismo, o esforço pela “recompensa maior” e pela realização de um bem comum. Evidentemente, não se pode desconsiderar as diferenças entre os membros do BRICS, mas, ao que tudo indica, existe uma “vontade geral” em oposição a hegemonia dos EUA na arquitetura financeira e monetária internacional que os une.

A maneira como o BRICS vem trabalhando sua oposição aos países do Norte global é um dos fatores que o destaca de outras iniciativas com propósito semelhante. Seu Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), dispõe de uma estrutura de governança mais horizontal⁹ e, portanto, que reflete melhor os anseios de seus povos e governos por equidade. No NBD, diferentemente do Banco Mundial, a decisão sobre quanto e como serão aplicados os recursos não foge a alçada do tomador do empréstimo. Do mesmo modo, seu Acordo Contingente de Reservas (ACR) afasta-se do FMI ao

⁸ Stuenkel, 2017 p. 41

⁹ A porcentagem das ações dos cinco membros fundadores não pode ser inferior a 55%, de acordo com o estatuto do banco. Isso o diferencia das demais instituições multilaterais de fomento, cujo percentual maior de quotas está em poder de economias centrais (Morozkina, 2015 p. 77). Além disso, outros 25% serão geridos por outros países em desenvolvimento, confirmando o compromisso do NDB com a cooperação Sul-Sul (BRICS Policy Center, 2016 p.12)

determinar que cada país terá direito a um voto nas assembleias, independente dos valores de seus aportes.

Além disso, a mão de obra primária dos novos organismos dos BRICS foi majoritariamente importada de seus bancos de desenvolvimento, que são importantes ferramentas promotoras das políticas governamentais. Desse modo, mantêm-se profundos laços com os Estados nacionais, o que de alguma forma se reflete na estrutura de governança do NDB (ABDENUR, 2014).

Superando as expectativas negativas em torno da distribuição de poder entre os países que compõem o bloco, o NDB compõe-se de um Conselho de Governadores, um Conselho de Diretores, um Presidente e quatro Vice-Presidentes, com presidências rotativas. Atualmente, o presidente do Banco é indiano; o presidente do Conselho de Governadores, russo; e o presidente e vice-presidente do Conselho de Diretores, são brasileiros. A sede está localizada em Xangai, há um escritório em Joanesburgo e na última cúpula, em julho de 2018, decidiu-se pela abertura de uma agência no Brasil.¹⁰

Esse acordo representa um avanço importante porque, como mencionado anteriormente, já houve tentativas de criação de estruturas paralelas ao Sistema Bretton Woods, mas entre as razões que as levaram ao ostracismo (como no caso da NAFR) ou mesmo impediram sua concretização, foi a dificuldade em reconhecer que é necessário não reproduzir o modelo representativo das IFIs tradicionais.

Isso significa dizer que, para acessar uma fatia maior nas instâncias de poder da estrutura financeira internacional é preciso agir em conjunto. Foi assim que o G20 alcançou o posto de fórum mais importante sobre economia internacional, pressionando EUA e União Europeia por uma parcela maior das quotas para aqueles que mais têm contribuído com Banco Mundial e FMI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é propósito deste trabalho discutir se há um modelo ótimo de governança para instituições financeiras internacionais revisionistas. Mas, parece seguro afirmar que esta deve ser uma preocupação dos países em desenvolvimento para uma reforma da arquitetura de governança global.

É importante repensar os modelos representativos que têm vigorado dentro dos Estados e também no sistema internacional. Hoje, a demanda é por um nivelamento nas esferas de decisão

¹⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/o-ministro-e-demais-autoridades/diretor-geral-do-instituto-rio-branco/118-ndb> Acesso em: set. 2018

e também por mais transparência. E a melhor maneira de fazer isso é exercendo pressão sobre os gestores públicos e outras autoridades diretamente responsáveis por conduzir os assuntos nesses espaços.

Afastando-se do isolacionismo típico de momentos de recuperação pós-crise, o BRICS têm incentivado a cooperação interestatal na tentativa de recuperar os direitos sociais minados pela internacionalização do capital. Seus movimentos são acompanhados com grande interesse por povos que equivalem a mais de quarenta por cento da população mundial e cujo trabalho gera quase vinte por cento da riqueza do mundo¹⁰.

Os BRICS afirmam que um sistema internacional grande e complexo não justifica que partes importantes dele sejam alijadas das instâncias de poder e decisão, existe por trás dessa narrativa uma construção civil claramente influenciada por construções rousseauianas. A demanda por mais participação política acontece dentro e fora do bloco e o NDB parece ser o melhor instrumento para diminuir essa distância entre centro e periferia. Mas, para tanto, o diálogo com os demais países-membros não fundadores do Banco deve se intensificar de maneira que a legitimidade e relevância da nova instituição não sejam sobrepostas pelas reformas promovidas pelas IFIs de Bretton Woods. Se é verdade que a procuração dada aos EUA para a condução da política global está em vias de cassação, talvez a China seja o Estado mais capaz de superar o alcance do poderio econômico e financeiro estadunidense. O BRICS e em especial o NDB funcionarão, então, como plataformas legitimadoras do multilateralismo chinês, ajudando o país a conter a hegemonia americana sem a necessidade de um enfrentamento direto (ABDENUR, 2014).

Foram muitos séculos de expansão de território econômico, a economia mundial dificilmente deixará de ser pautada pelo dólar a curto prazo, mas isso não deve impedir que seu domínio seja contestado e alternativas sejam experimentadas. Um exemplo prático são os *greenbonds* – “títulos verdes” que direcionam os recursos a projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável – emitidos em moeda local chinesa, no valor de três bilhões de yuan. (ESTEVEES, GOMES e TORRES 2016). As transformações virão, portanto, na forma de arranjos híbridos, mesclando elementos da velha e da “nova ordem”; com os Estados em desenvolvimento orientando a ação dos capitais oriundos dos mais desenvolvidos.

REFERÊNCIAS

65 PEREIRA, Tainah Santos. Arranjos institucionais na cooperação internacional para o desenvolvimento (...)

ABDENUR, A. **China and The BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South-South Cooperation.** IDS Bulletin Vol. 45 Num. 4. Institute of Development Studies, 2014.

CHANTIN, M. e GALLAROTTI, G. **The BRICS and soft power: an introduction.** Journal of Political Power, Routledge, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/2158379X.2016.1232284> . Acesso em: set. 2018

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** Le Livre de Poche, Collection Pluriel. Paris, 1980.

ESTEVEZ, P., GOMES, G. e TORRES, G. **Os BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento.** BPC Policy Brief V. 6 N. 3. Quarterly Brief, 2016.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas.** Texto para discussão 1815. Ipea. Rio de Janeiro, 2013.

MOROZKINA, A., **The New Development Bank in the Global Financial Architecture,** International Organisations Research Journal. Vol. 10. No 2, 2015.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global.** Paz & Terra. São Paulo, 2017.

ROUSSEAU, J.J. *Do contrato social.* São Paulo: Abril Cultural, 1978. _____. *Discurso sobre a origem das desigualdades entre os homens.* São Paulo: Nova Cultural, 1987.