



12-7

**EMPRESA E PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS:
UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS IDÉIAS DE SUSAN
STRANGE**

Banca Examinadora

Prof. Orientador: Carlos Osmar Bertero

Prof.: Fernando Abrucio

Prof.: Fernando Cláudio Prestes Motta

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOSÉ ROBERTO DE ANDRADE FILHO

EMPRESA E PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA
ABORDAGEM A PARTIR DAS IDÉIAS DE SUSAN STRANGE



Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP.

Área de concentração: Organização e Recursos Humanos como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Carlos Osmar Bertero

SÃO PAULO

2002

| | |
|---|------------------|
| S Escola de Administração de Empresas de São Paulo | |
| Data | Nº de Chamada |
| 17.06 | 334-726 R553e |
| Tombo | Dir. |
| 1112/2002 | 2-1 |

SP00026409-5

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOSÉ ROBERTO DE ANDRADE FILHO

EMPRESA E PODER NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA
ABORDAGEM A PARTIR DAS IDEIAS DE SUSAN STRANGE

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-
Graduação da FGV/EAESP.
Área de concentração: Organização e
Recursos Humanos como requisito para
obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Carlos Osmar Bertero



SÃO PAULO

2002

Às minhas famílias, Andrade, Salzano,
Ratzersdorf, Wiesenthal, Tanus,
Edelstein, Zanardi, Larsen e Hansen.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| AGRADECIMENTOS..... | 5 |
| 1. INTRODUÇÃO..... | 6 |
| 2. O PLANO INTERNACIONAL: PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR | 9 |
| 2.1. A DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS | 11 |
| 2.2. ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL | 13 |
| 2.3. GESTÃO TRANSNACIONAL | 16 |
| 3. O PLANO INTERNACIONAL: ATORES | 19 |
| 3.1. O ESTADO..... | 20 |
| 3.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS | 22 |
| 3.3. ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS | 24 |
| 3.4. ORGANIZAÇÕES CLANDESTINAS..... | 27 |
| 3.5. A EMPRESA | 30 |
| 4. A EMPRESA: ETAPAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO..... | 32 |
| 4.1. O MODELO INTERNACIONAL | 33 |
| 4.2. O MODELO MULTINACIONAL | 35 |
| 4.3. O MODELO GLOBAL | 36 |
| 4.4. A EMPRESA TRANSNACIONAL | 39 |
| 5. O MODELO DE PODER ESTRUTURAL..... | 44 |
| 5.1. OS CONCEITOS DE PODER E POLÍTICA | 45 |
| 5.2. MUDANÇAS ESTRUTURAIS | 51 |
| 5.3. PODER RELACIONAL E PODER ESTRUTURAL | 53 |
| 5.4. DIMENSÕES DO PODER ESTRUTURAL | 60 |
| 5.5. A ESTRUTURA DE SEGURANÇA..... | 63 |
| 5.6. A ESTRUTURA DE PRODUÇÃO | 67 |
| 5.7. A ESTRUTURA FINANCEIRA | 78 |
| 5.8. A ESTRUTURA DE CONHECIMENTO | 85 |
| 6. A EMPRESA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS..... | 93 |
| 6.1. A BUSCA DE MERCADOS COMO ELEMENTO CENTRAL DA BUSCA DE PODER PELOS ESTADOS..... | 94 |
| 6.2. A NOVA DINÂMICA DE COMPETIÇÃO E SEU IMPACTO SOBRE A CRIAÇÃO DE RIQUEZA | 95 |
| 6.3. O AUMENTO DA DESIGUALDADE INTERNACIONAL: DEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA..... | 96 |
| 6.4. MUDANÇAS ESTRUTURAIS E DIPLOMACIA..... | 98 |
| 6.5. A COMPLEXIDADE NO RELACIONAMENTO ENTRE ESTADOS E EMPRESAS: A NOVA DIPLOMACIA | 104 |
| 6.6. OPORTUNIDADES E DESAFIOS A PARTIR DA NOVA DINÂMICA DE COMPETIÇÃO | 107 |
| 7. CONCLUSÃO..... | 110 |
| 8. BIBLIOGRAFIA..... | 113 |

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento vai para meus pais, irmãos e avó que, apesar da distância, apoiaram com amor cada passo desta caminhada.

Em segundo lugar, agradeço ao Professor Carlos Osmar Bertero, meu orientador, que tornou possível este trabalho por seus conselhos, suas aulas e nossas conversas.

De modo especial, agradeço muito ao Professor Fernando Cláudio Pontes Motta, pela amizade e inspiração que sempre me deu. A Sônia Marin, Patrícia Laczynski e Susan Jenny Betts agradeço pela inestimável ajuda, assim como a Fernando Chilvarguer, embora seja algo um tanto difícil, pois nenhum “obrigado” seria suficiente para expressar minha gratidão. Fica aqui, entretanto, o registro de todo o valor que merece um grande amigo. Alexandre e Carolina Schneider, para mim, são uma extensão da minha família. Karin Braun, Ana Paula Campos Salles, Cristiana Longo e Cesare Rivetti, amigos de todas as horas, agradeço-lhes pelos anos de alegria e companheirismo.

Ao Dr. Jurgen Paulus e a Saulo Abreu de Castro Filho agradeço, de coração, pelo apoio fundamental nas horas de dúvida. Paula Raquel de Lima, minha grande amiga, sempre tornou meu caminho mais fácil. Daniela Langaro da Silva, Adrian Kemmer Cernev e Heloísa Cortella Marone são os amigos da EAESP que sempre prestaram ajuda e cujos conselhos foram essenciais na fase final de elaboração do texto. Também agradeço a Maria Celina de Azevedo Rodrigues e Henri Villion pela compreensão e apoio para a finalização deste trabalho, e a todas as funcionárias da Secretaria de Pós-Graduação da EAESP, que sempre foram muito prestativas e profissionais.

Por fim, com todo o meu amor, agradeço a Anie Rampon por todo o seu carinho e compreensão, sempre preciosos para mim.

1. INTRODUÇÃO

A empresa é um dos elementos centrais do debate contemporâneo sobre a sociedade. Acusada por uns, idolatrada por outros, sua multiplicidade de papéis não se presta a análises simplistas. Gareth MORGAN (1986) demonstrou que a compreensão de sua realidade organizacional pode valer-se do recurso à metáfora, comparando seu funcionamento a máquinas, organismos e sistemas políticos, entre outras possibilidades. Morgan não objetivava esgotar ou definir o estudo das organizações, mas sim ampliá-lo a partir de novas perspectivas.

Estudar a empresa nas relações internacionais é o objetivo deste trabalho. A natureza das relações entre agentes situados sob a jurisdição de diferentes Estados nacionais, reconhecidos por seu caráter soberano, parece multiplicar-se na velocidade com que o mundo se integra, criando novos significados pela comunicação, ampliando os fluxos de troca no comércio e redesenhando as estruturas de cada sociedade.

A discussão dos elementos centrais deste estudo será realizada à luz das idéias de Susan Strange, professora e pesquisadora britânica que, ao longo de 50 anos de carreira, entre 1949 e 1999, dedicou-se ao estudo de diversas facetas das relações internacionais. Sua obra é extensa, compreendendo quase uma centena de escritos, entre livros e artigos, produzidos durante sua passagem por instituições como a LSE e a Universidade de Warwick, por exemplo. Mais precisamente, este trabalho terá por base a chamada “trilogia” de Strange sobre as relações entre Estados e mercados, onde a empresa é figura central, que reúne *States and Markets* (1988), *Rival States, Rival Firms* (1991) e *The Retreat of the State* (1996). Strange desenvolveu no decorrer de sua carreira uma postura intelectual bastante própria, que apresentava contrastes significativos em relação aos paradigmas do pensamento em relações internacionais. Sua marca principal parece ter sido a visão crítica diante do convencional, não raro apontado por ela como fruto da hegemonia de perspectivas difundida pela vertente acadêmica norte-americana na área. Strange foi reconhecida por sua análise dos termos em que o poder deriva do Estado e o papel crescente que as empresas passaram a desempenhar em relação a ele. Ao contrário da chamada escola “realista”, que via o poder sob o prisma da disputa pelos meios de exercício

da força, sob bases militares e territoriais, Strange apresenta-o como pertencendo a um conjunto de elementos onde o político e o econômico não podem ser separados. Para ela, de modo definitivo, a empresa é um dos principais, senão o maior, dos atores no quadro atual das relações internacionais.

Sendo este um texto de estudo em Administração, a discussão sobre as idéias de Susan Strange foi, ao longo de vários capítulos, reforçada com a perspectiva da gestão internacional de negócios segundo a visão de C. BARTLETT e S. GHOSHAL (1995) em *Transnational Management*. Essa comparação, embora ocorra entre campos teóricos diferentes, demonstrou, ao longo do estudo, forte caráter de complementaridade, na medida em que à dimensão ampliada do ambiente internacional da empresa, apresentada por Strange, correspondeu o estudo dos diferentes processos e lógica internos a empresas em suas diversas formas de internacionalização.

A natureza desta dissertação, portanto, é interdisciplinar, razão pela qual o segundo capítulo é dedicado a uma breve explanação sobre as características principais das disciplinas de Relações Internacionais, Economia Política Internacional e Administração, esta última na forma de gestão transnacional.

O capítulo 3, sem o intuito de reduzir excessivamente o campo de análise, descreve diferentes atores de relevância nas relações internacionais que servirão de base à discussão das idéias de Strange mais adiante.

No quarto capítulo, os diferentes modelos de BARTLETT e GHOSHAL (1995) são apresentados com o intuito de conferir maior objetividade ao debate sobre a empresa, uma vez que nem toda presença internacional guarda caráter idêntico. A multiplicidade de versões internacionais da atividade empresarial é um elemento concreto e a perspectiva da Administração permite contrastar proveitosamente aspectos internos e externos das ações em mercados de diferentes países.

Ao longo do capítulo 5 é apresentado e descrito o modelo de poder estrutural de Susan Strange, que coloca a empresa e as relações internacionais sob debate simultâneo. Da exposição dos conceitos básicos que fundamentam o modelo passa-se à discussão sobre cada uma das estruturas primárias de poder, sempre lançando-se mão do recurso a diversos exemplos.

O capítulo 6 resume e liga as diferentes partes que o antecedem em uma discussão geral sobre o papel atual que as empresas desempenham perante outros atores, no âmbito da dinâmica das relações internacionais. Seguindo o referencial quase constante da figura do Estado, a análise caminha pelas seis proposições básicas estudadas por Strange em *Rival States, Rival Firms* (1991).

Os capítulos 7 e 8 compõem o fim do trabalho com a conclusão e fontes bibliográficas. A apresentação das idéias de Susan Strange não visa esgotar a ampla dimensão de suas obras mais recentes, e tampouco abarcar a totalidade do seu discurso sobre a empresa. O esforço de discussão empreendido sob base interdisciplinar, do mesmo modo, inspira-se mas não emula a abordagem por metáforas de Gareth Morgan. Dirige-se, tão-somente, à uma tentativa de contribuir em mais uma frente de debate sobre a empresa e as organizações.

2. O PLANO INTERNACIONAL: PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

A existência de relações entre comunidades situadas em pontos diferentes do globo remonta ao próprio início da história humana, e parece ter sempre oscilado entre os eixos da guerra e do comércio. A busca por segurança, via afirmação da força, entretanto, precede ao esforço pela criação de riqueza, traduzida como melhora das condições materiais à disposição dos membros de determinado grupo. Das primeiras disputas tribais por território à insanidade nazista do *Lebensraum*, há pouco mais de sessenta anos, a ocupação e garantia de espaços costumou ser identificada a condições de sobrevivência e prosperidade.

De modo genérico, falar em relações internacionais é discorrer sobre as interações que ocorrem entre duas ou mais entidades situadas em diferentes pontos do globo, que necessariamente devem estar sob jurisdições nacionais distintas. Essas relações podem ser entre indivíduos ou, costumeiramente, organizações. Apesar da existência de uma disciplina de Relações Internacionais (RI), a ausência de uma “teoria geral” sobre os fenômenos ligados ao plano internacional implica possibilidade de apropriação de questões por outras disciplinas, segundo interesses de investigação específicos. Essa fragmentação de perspectivas, nem sempre compatíveis, resulta em uma pluralidade de visões e explicações segmentadas, onde o diálogo interdisciplinar parece indicar caminhos mais seguros para o exercício de entendimento do que a segmentação teórica.

Muito embora entendamos a dinâmica das relações internacionais a partir de elementos relativamente modernos, como Estado e jurisdição nacional, as relações de causa e efeito entre eventos em partes distantes do mundo encontram longo registro na História, em períodos anteriores ao da constituição dos estados nacionais¹. Pode-se dizer que a constituição de impérios, na antiguidade, talvez tenha sido o primeiro exemplo em grande escala da conexão direta entre fatos de localidades distantes. Nos impérios, decisões no principal centro de poder alteravam significativamente a liberdade de escolha dos habitantes de domínios longínquos, imprimindo mudanças na vida social, política e econômica de diferentes povos. A título de exemplo, pode-se citar a adoção do

¹ Esta é a razão pela qual autores como Gelson Fonseca Jr. chamam este período de “pré-nacional”.

Cristianismo pelo Império Romano e seu impacto sobre as possibilidades de culto dos seguidores das diversas religiões politeístas que se espalhavam pelos domínios de Roma, ou as decisões do complexo mecanismo de administração da China dos mandarins. Guardadas as devidas especificidades, também pode-se tomar como exemplo as decisões papais durante a Idade Média, que tinham o poder de determinar amplas modificações na conduta da maior parte dos europeus, como foi o caso do Santo Tribunal da Inquisição.

A consolidação do sistema de estados nacionais, a partir do Tratado de Westfália, em 1648, ao fim da Guerra dos Trinta Anos, teve por consequência o crescente fortalecimento do Estado-Nação como entidade detentora do poder em territórios antes fragmentados pela autoridade de senhores feudais. O desenvolvimento mercantil, que florescia desde o século XV, encontrou na capacidade de coerção do Estado um aliado fundamental na necessidade de garantir condições de segurança e estabilidade essenciais para o desenvolvimento capitalista. A constituição dos estados nacionais, portanto, teve origem na monopolização do uso da força, ao utilizar uma estrutura de segurança como pressuposto para o desenvolvimento de estrutura comercial e produtiva.

O termo “internacional”, ao integrar em seu significado os atos que ocorrem “entre nações”, porta em si a noção subjacente do Estado como único elemento dos fenômenos ligados ao campo das relações internacionais. Contudo, o desenvolvimento industrial e a integração dos mercados, ocorridos principalmente nos últimos 50 anos, significou ampliação considerável no volume e diversidade das relações entre diferentes países.

O plano internacional é o principal palco de expressão de poder de diferentes organizações. Seja em virtude de seu *design* específico que pode conferir maior ou menor flexibilidade de resposta, como nas diferenças entre a estrutura burocrática do Estado ou estrutura matricial de certas empresas, seja pelos recursos detidos, diferentes organizações exercem certo grau de autoridade no plano externo. A análise das relações internacionais a partir desses tipos de organizações guarda fidelidade em relação à abordagem de Susan Strange, conforme veremos a seguir.

2.1. A DISCIPLINA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais (RI) teve origem nas tentativas de descrição de eventos históricos que visavam determinar padrões de ação ou elementos recorrentes que permitissem a elaboração de orientações práticas aos governantes (HOLSTI, 1988, p.4). No ocidente, “O Príncipe” de Maquiavel é, provavelmente, o melhor exemplo desta linha historicista, onde a figura do condutor do Estado assume preponderância sobre a própria entidade. O uso da História como fonte de análise dos fenômenos que ocorrem no plano internacional representa uma das mais importantes ferramentas de estudo na disciplina (DUROSELLE, 1992, p.18-20).

Entretanto, a fatureza prática, e sobretudo descritiva, da linha histórica logo demonstrou não propiciar objeto definido de estudo, tal a variedade de circunstâncias e eventos encontrados ao longo do tempo. Foi apenas no início do século XX que a relação entre Estados passou a definir o objeto central da investigação em Relações Internacionais.

Tendo o Estado por principal agente no plano internacional, abriu-se espaço para o surgimento de outros ramos de estudo como Política Externa e Política Internacional, incorporados ao campo teórico da disciplina. Nesse sentido, a influência de princípios oriundos de Ciência Política é um aspecto marcante nos estudos de Relações Internacionais, uma vez que separa os processos políticos internos e externos, tratando-os como pertencentes a naturezas distintas. Se, no plano das relações políticas internas, os partidos, as eleições e a separação entre poderes governam a vida política, no plano internacional a inexistência de uma autoridade central impõe ao exercício da política racionalidade centrada na observação do jogo de forças, onde o Estado desempenha a função primária de garantir a própria segurança em meio a um sistema de entidades soberanas. Política interna e externa, dessa forma, guardariam pouca semelhança.

É, pois, dessa convergência de influências provenientes das disciplinas de História e Ciência Política que nascem dois postulados fundamentais do estudo de RI: 1) o Estado ocupa o lugar de agente central e de maior importância na determinação das relações internacionais; 2) decorre do primeiro postulado a constatação de que o exercício do poder, por meio da política, restringe-se também ao Estado, de modo exclusivo.

Em primeiro lugar, isso implica dizer que estudar as relações internacionais significa, prioritariamente, falar sobre as interações que ocorrem entre os aparelhos estatais de diferentes nações. O Estado é entidade soberana, dotada de capacidade para fazer as próprias normas, e imerso em um sistema onde seus pares, a princípio, partilham de *status* de igualdade². O sistema internacional caracteriza-se pelas interações dessas unidades soberanas cujo padrão de relacionamento oscila entre os extremos da força e do consentimento, em diferentes combinações. Não surpreende, portanto, que a agenda clássica do estudo em Relações Internacionais gire em torno das questões de segurança, os afazeres da guerra e da paz, o equilíbrio de poder, contenção, a disputa por território e demais questões estratégicas. A experiência histórica de duas guerras mundiais, somada à Guerra Fria, reforça a importância dessa linha de pensamento. Em termos organizacionais, o Estado é a unidade básica e central do sistema internacional; todas as demais organizações, como organismos internacionais ou empresas transnacionais, ocupam papel secundário.

Em segundo lugar, os fenômenos ligados ao poder e à política são vistos como pertencendo exclusivamente ao campo delimitado pela estrutura do Estado. O exercício da política somente ocorre no interior dos mecanismos institucionais e em referência ao Estado, da mesma forma que o exercício do poder tem, como única fonte legítima³, a autoridade estatal. O Estado é a entidade soberana, fazedora das próprias normas e detentora exclusiva do poder. A política externa apresenta-se como corpo homogêneo, fruto da definição do interesse nacional pelo chefe de Estado em conjunto com a burocracia especializada – os diplomatas – e tem necessariamente como interlocutores outros Estados. Nesse contexto, mais uma vez, as questões relativas à segurança assumem primazia. O Estado corporifica toda a vida nacional, apresentando-se como entidade reificada, na medida em que sua expressão de interesse é tomada como sendo idêntica à da nação.

² Entende-se pela expressão “*status* de igualdade” a condição análoga de entidade dotada de soberania, no sentido estrito do termo, aplicada a todos os estados, seja entre grandes e pequenos, ou ricos e pobres.

³ Por legitimidade entende-se, aqui, o reconhecimento da autoridade do Estado (ou outra organização) que ocorre essencialmente por duas vias: pela força, ou pelo consentimento (base contratual). Falando sobre a legitimidade, Gelson Fonseca Jr. diz que “nas concepções subjetivistas em que o nó conceitual é a crença ou são os valores, o alicerce da legitimidade é a confiança e aquele ‘algo’ que se identifica com a soma de subjetividades individuais similares, constituindo as bases psicológicas do consenso coletivo. Já na última concepção [de força], que [José Guilherme] Merquior chama de *crática*, a obediência ao regime é fruto de um cálculo, da possibilidade de que o poder venha a recorrer à coerção” (FONSECA Jr, 1999, p.138). A predominância de uma forma de legitimidade não exclui, necessariamente, a existência da outra.

Setores internos de um país, que manifestem interesses contrários àqueles do Estado, são vistos como tendo importância secundária no entendimento das relações internacionais, uma vez que o Estado sempre tem a palavra final. A lógica que comanda as ações externas de um Estado deve ser, em primeiro lugar, a da segurança, cuja racionalidade pressupõe a observância dos mecanismos de paz e guerra entre nações.

Parece sensato observar que essa centralidade das questões ligadas ao Estado e aos aspectos de segurança, embora encontre justificativa histórica na relevância de conflitos como as duas guerras mundiais do século passado, contribui para obscurecer e desviar a atenção sobre outros atores presentes nas relações internacionais e cujos papéis assumem importância crescente. Um olhar panorâmico da produção acadêmica em Relações Internacionais revela que ainda não se chegou a uma teoria geral, que permita explicar de maneira integrada todos os fenômenos relativos ao plano internacional. Apesar da utilidade na análise das estruturas de segurança, o “Estado-centrismo” predominante da vertente clássica modernamente apresenta limitações ao esforço de compreensão das relações internacionais.

Conforme foi lamentavelmente demonstrado pelos atentados de 11 de setembro de 2001, as principais ameaças à segurança internacional lançam cada vez mais atenção sobre o papel de autoridades não-estatais, uma vez que desde o fim da Guerra Fria a probabilidade de conflitos inter-estatais foi reduzida, ocorrendo tão somente em casos que não implicam obstáculos aos interesses da principal e única potência global.

2.2. ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Se a disciplina de Relações Internacionais tem por foco o Estado e, consequentemente, as atividades políticas que se conduzem em seu interior, a Economia Política Internacional expande seu campo de investigação ao estudar as relações entre Estado e mercado. Além da referência aos pressupostos “políticos” (centralidade do Estado) de RI, a importância do estudo do mercado remete a conceitos econômicos. Mais do que uma síntese ou soma de duas outras disciplinas, a Economia Política Internacional (EPI) situa-se em relação de

ambigüidade (GILPIN, 1987, p.8) às visões mais ortodoxas de ambas, já que nem sempre as racionalidades econômica e política podem ser conciliadas.

Robert GILPIN (1987) explica a natureza de EPI como resultado de:

“... a existência paralela e mútua interação de ‘Estado’ e ‘mercado’ no mundo moderno cria a ‘economia política’; [...] sem ambos, o Estado e o mercado, não poderia haver economia política” (p.8) (tradução minha).”⁴

Muito embora guarde elementos teóricos de economia e política, a Economia Política Internacional não adota as definições básicas dos conceitos de poder e lógica econômica tais como definidos em Ciência Política e Economia. Em oposição à racionalidade econômica pura, que ignora o fenômeno do poder na ação de agentes econômicos, a análise em EPI considera a estrutura econômica como sendo inseparável, para fins de estudo, de uma estrutura política. O Estado não é mais o senhor absoluto, autoridade incontestável de onde emanam todas as relações contidas no cenário internacional. O entendimento do que é internacional se dá a partir das interrelações entre fatos políticos e econômicos, vendo-os como algo integrado. Conforme a situação, a problemática das relações internacionais pode ser melhor entendida pela análise do comportamento de companhias petrolíferas, traficantes de armas ou grupos como, por exemplo, a Anistia Internacional (STRANGE, 1996, p.68).

Outra importante diferença entre as disciplinas é a ausência de distinção que a abordagem em EPI faz entre os processos internos e externos da política e da economia de um mesmo país. Segundo essa linha de pensamento, as políticas interna e externa fazem parte do mesmo jogo, compartilhando situações de poder, interesses e interligando-se em relações de causa e efeito.

Em EPI, o Estado é uma entidade não-reificada e expressa, na melhor das hipóteses, apenas os interesses dos grupos a ele ligados. Naturalmente, em um contexto de democracia plena, de equidade política e econômica de todos os cidadãos, a expressão dos interesses

⁴ “...the parallel existence and mutual interaction of ‘state’ and ‘market’ in the modern world create ‘political economy’; [...] without both state and market there could be no political economy.”

pela via do Estado terá necessariamente correspondência direta com a vontade expressa da maioria. A realidade, contudo, demonstra que o tipo ideal da democracia ainda é algo distante de ser atingido pela maior parte das sociedades. A fragmentação de interesses resulta em situações de conflito ou cooperação com o Estado nacional.

Na questão da racionalidade, por exemplo, a não-reificação do Estado parece reforçar a idéia de que há pouco espaço para refutar a ampliação proposta por PUTNAM (1988, p.436-438) ao demonstrar a lógica do *two-level games*, que coloca o Estado permanentemente em uma dupla negociação: com outros Estados, no plano externo; e com setores da sociedade, suas bases (*constituencies*), no plano interno. Strange vai mais além, afirmando que algumas vezes o jogo não se restringe ao clássico binômio entre duas racionalidades, mas amplia-se para múltiplas dimensões. Sob essa perspectiva, seja dual ou múltipla, assumir que apenas uma racionalidade comanda o Estado torna-se um argumento insustentável. Os Estados não só negociam com seus semelhantes, mas também com outras organizações e autoridades não-estatais. Um bom exemplo disso pode ser visto no caso da relação entre países desenvolvidos, como o conjunto da União Européia, e países em desenvolvimento, como o Brasil. Em um mesmo campo de negociação, o comércio internacional, defrontam-se o discurso liberalizante da abertura de mercados (serviços, bens de alto valor agregado) e o discurso protecionista da agricultura. Unificá-los, sob alguma ótica coerente, é um trabalho absolutamente ingrato⁵, reservado a diplomatas, já que a comparação expõe as contradições em um mesmo plano.

As implicações da abordagem de EPI para o caso brasileiro são evidentemente mais claras que o tradicionalismo disciplinar de RI. Mantendo estrutura estável e reconhecida de fronteiras com mais de dez vizinhos, há quase um século, a questão do território nunca assumiu preponderância na agenda externa do país. Ademais, a posição periférica ocupada pelo Brasil no contexto das principais situações de conflito e tensão internacional, como no caso das guerras mundiais e Guerra Fria, fez com que as questões de segurança ocupassem o centro da política externa brasileira apenas momentaneamente.

⁵ Essa contradição entre discursos (necessidade de atender aos pedidos de proteção dos agricultores, simultaneamente à demanda de maior abertura em outros setores) é bastante visível nas negociações em organizações internacionais como a OMC. A longa discussão sobre sutilezas na redação de declarações conjuntas, muitas vezes resultando em textos flagrantemente ambíguos, encontra aí justificativa (tentativa de contemporização do conflito).

Se segurança e território não se prestam idealmente à compreensão do caso brasileiro, pelo menos no último século, o mesmo pode ser dito, em termos históricos, a respeito da expressão do interesse nacional como fruto de ampla legitimação interna. A experiência democrática é algo recente na vida política do país, e a persistência de diferenças sociais e econômicas, sem paralelo para uma nação com tais dimensões, necessariamente implica a existência de grande número de interesses, nem sempre coincidentes. Os tradicionais dogmas de “política externa como instrumento de busca de desenvolvimento econômico” e “baixo interesse interno pelas questões de política externa” não podem servir como meio de validação a posturas distanciadas da diplomacia em relação à sociedade. Hoje, muito mais do que antes, defender um país é também realizar o difícil trabalho de conjugação de interesses de setores sociais com visões marcadamente diferentes.

Susan Strange foi uma das principais figuras no estudo da Economia Política Internacional, e sua produção acadêmica foi, por ela mesma, classificada como pertencente a essa área. Ao negar a primazia do Estado, sua reificação e racionalidade unívoca, a Economia Política Internacional amplia o campo de estudo, pois a análise da problemática das relações de poder incluirá, conforme as circunstâncias, a ordem de prioridade de entidades estatais sobre não-estatais. Nesse contexto, a moderna empresa transnacional ocupa um lugar privilegiado.

2.3. GESTÃO TRANSNACIONAL

A Gestão Transnacional pode ser entendida como sendo o ramo da Administração cujo objeto de estudo são as operações, estratégias e desafios de gestão enfrentados por empresas que desempenham atividades além das fronteiras de um determinado país. Trata-se de abordagem aplicada dos conhecimentos da Administração e centrada no papel de gestores e empresas no ambiente internacional. Considera-se que a moderna empresa transnacional (ETN) é o principal agente nas relações internacionais (BARTLETT & GHOSHAL, 1995, p.1), a partir das operações que desenvolve em diversos países. Ao contrário das antigas empresas mercantilistas que desenvolviam atividades de colonização

nas terras recém-descobertas da América, como a Companhia das Índias Ocidentais, a empresa transnacional é fenômeno característico do século XX.

São duas as características essenciais das ETNs: em primeiro lugar, são transnacionais as empresas que detêm níveis substanciais de investimento direto em ativos de afiliadas estrangeiras, e em segundo lugar, como consequência da condição anterior, é possível identificar nessas empresas o desenvolvimento de organização administrativa suficiente para a realização de tarefas e transações internas à empresa no plano internacional (BARTLETT & GHOSHAL, 1995, p.3). A ETN é considerada o principal veículo de internacionalização e, outros agentes, como o Estado ou as Organizações Não-Governamentais, assumem funções coadjuvantes. Ainda que o comércio intra-empresa represente parcela considerável das transações internacionais e, portanto, esteja restrito ao campo de uma mesma empresa, o mercado apresenta-se como elemento definidor do ambiente internacional.

| <i>Disciplina</i> | Agente | Ambiente Internacional | Racionalidade |
|--|---|--|--|
| RI – Relações Internacionais | Estados | Inter-estatal | Baseado em recursos e estratégias de força e segurança (guerra, paz, equilíbrio de forças, território) |
| EPI – Economia Política Internacional | Estados, Empresas, ONGs, Organizações Internacionais, Organizações Clandestinas | Interação de Estruturas Políticas e Econômicas (mútua causalidade) | Poder baseado na dupla causalidade de interesses econômicos e políticos |
| Gestão Transnacional | Empresa Transnacional | Mercado | Poder de mercado baseado na competição, inovação e lucratividade. |

3. O PLANO INTERNACIONAL: ATORES

O número de relações no ambiente internacional é tamanho, e tão numerosos são os atores, que não se pode pretender classificar todos os seus casos. Qualquer tentativa de classificação esbarrará nas limitações da própria perspectiva, já que a constante mudança das estruturas de comunicação e transporte torna, paradoxalmente, ainda mais fluida e concreta a natureza de relações entre indivíduos ou entidades localizados sob distintas jurisdições nacionais.

De forma a tornar mais objetivo o campo de discussão do presente trabalho sobre o papel da empresa no cenário internacional contemporâneo, podemos adotar dois pressupostos. Em primeiro lugar, será adotada uma classificação restrita às relações entre Estado e mercado, uma vez que assumimos o primeiro como sendo uma das tradicionais fontes de poder, no plano externo, e o segundo como sendo o ambiente específico no qual está inserida a empresa. Um outro pressuposto, embora subentendido, é considerar as relações internacionais exclusivamente no âmbito das interações produzidas por meio de organizações e não por indivíduos. Muito embora as possibilidades de relação direta entre pessoas de diferentes países seja facilitada pelos meios de comunicação e transporte, sem o grau de interferência exercido pelo Estado no passado (embora frequentemente sancionado), as relações individuais apresentam dimensão sociológica que extrapola os objetivos deste trabalho. A perspectiva organizacional, além de mais próxima do campo teórico da Administração, permite tratar as relações internacionais sob ponto de vista institucional, com melhores possibilidades de esclarecer questões decorrentes da interação entre Estado e mercado.

Dentro dessa ótica, uma visão da ecologia organizacional das relações internacionais compreenderá, em primeiro lugar, necessariamente, atores capazes de influenciar o comportamento em ambos os lados, seja pelas ações do Estado, seja pelo comportamento dos agentes do mercado. Conforme será discutido a seguir, não serão considerados como atores nas relações internacionais somente o Estado e a empresa, mas também, as organizações internacionais, as organizações não-governamentais e, embora menos

definidos, as organizações clandestinas, ou criminosas, cujo papel vem assumindo significativa importância à luz do papel tradicional do Estado.

A perspectiva de EPI ao compreender de modo genérico a multiplicidade de relações entre Estado e mercado, parece propiciar campo de análise mais amplo para a atuação de diferentes organizações. Sem recair na perspectiva excludente da disciplina de Relações Internacionais, nem na lógica própria à empresa, como únicos pontos de apoio, o objetivo de estudar o papel da empresa como agente de poder no ambiente internacional poderá servir-se desta consulta interdisciplinar.

3.1. O ESTADO

O Estado, ou Estado-Nação, é tradicionalmente visto como sendo o principal agente das relações internacionais. A Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados, celebrada em 1933, dispõe que o reconhecimento da entidade estatal se dá a partir dos seguintes atributos: um território definido, uma população permanente e um governo capaz de manter controle efetivo sobre seu território e de conduzir relações internacionais com outros Estados. Na verdade, esta última condição assume como dado um quesito anterior, que é o reconhecimento, uma vez que não há relações formais entre partes que não outorgam mútuo reconhecimento. É importante ter em conta, igualmente, que abalos nas características acima descritas não implicam uma imediata perda do *status* estatal. São diversos os casos onde disputas territoriais, ameaçando o controle efetivo sobre determinada área, não se traduzem na perda do reconhecimento, da mesma forma que golpes de estado podem provocar o aparecimento de governos no exílio, reconhecidos como sendo legítimos por outros Estados.

O papel do Estado, como organizador da vida social e garantidor de condições mínimas de funcionamento da sociedade, dá margem a complexas discussões que se estendem de Hobbes, e sua visão do Estado como recurso de fuga ao medo do chamado “estado de natureza” dos homens, até o *Manifesto Comunista* de Marx, que afirma “... o executivo do Estado moderno nada mais é que um comitê para a administração dos assuntos comuns da burguesia”. Seja como for, o debate sobre o papel interno do Estado é tão antigo quanto sua

existência (FAUROUX & SPITZ, 2000, p.15, no exercício das funções de criador de direito). O foco de interesse ao longo deste trabalho é a evolução e as implicações de seu comportamento no plano externo.

Em comparação com os demais atores das relações internacionais, o Estado caracteriza-se pelo tamanho e organização burocrática de suas funções, razão pela qual os processos de mudança em seu interior são, em geral, fruto de mudanças lentas, exaustivamente negociadas. O plano internacional, quando observado da perspectiva das relações interestatais, caracteriza-se pela ausência de um poder central, coexistindo as diversas partes sobre as bases iguais e mutuamente consentidas da soberania. Esse arranjo de entidades autônomas que constitui o concerto das nações é visto por alguns como representando uma anarquia, em contraste com a visão de ordem internacional de outros teóricos. Ordem ou anarquia, o sistema internacional derivado do Tratado de Westfália foi prioritariamente analisado sob a ótica dos diferenciais de poder militar, em primeiro plano, e econômico, em seguida. Nesse contexto, a análise da posse e do emprego da força concentra a maioria das abordagens teóricas sobre relações internacionais.

Muito embora o conceito de soberania, implicando a não-intervenção, seja reconhecido como essencial às ações internacionais de um Estado, o presente grau de integração política e econômica entre diferentes sociedades nacionais passa a contingenciar seriamente a visão tradicional sobre o tema. Cada vez mais, problemas de ordem transfronteiriça, como o narcotráfico, o terrorismo, o aquecimento global e outras questões ambientais exigem ação conjunta de diversos Estados de modo a atingir resultados. A flexibilização do conceito de soberania também encontra outra vertente nas questões ligadas ao respeito aos direitos humanos. Apesar do marco estabelecido a partir do julgamento de Nuremberg, a relativa ausência de êxito nas tentativas de conduzir a tribunais internacionais os responsáveis por crimes de guerra ou contra a humanidade não significa, necessariamente, uma limitação no progresso do entendimento de que a soberania tem limites, não podendo o princípio da não-intervenção servir de escusa para fatos como os verificados em Ruanda, Iugoslávia, Timor e Kosovo. Entretanto, é preciso ressaltar, a aplicação dessa vertente flexibilizadora da soberania tem aplicação seletiva no seio da comunidade internacional, estando ainda longe de abarcar a totalidade dos conflitos internacionais.

3.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

As organizações internacionais também são chamadas de organizações intergovernamentais e cresceram significativamente em número a partir do término da Segunda Guerra Mundial. Esse crescimento reflete, em boa medida, novo patamar de integração entre os governos de diferentes países, ao mesmo tempo em que revela igual multiplicação de problemas cuja solução somente pode ser conduzida pela via da cooperação entre diferentes Estados. Além das tradicionais questões relativas à segurança, paz mundial e comércio, o período iniciado com a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria foi marcado pela importância cada vez maior das chamadas “questões transnacionais” como o tráfico de drogas e armas, o terrorismo, os problemas do meio-ambiente, o aquecimento global e as crises do sistema financeiro internacional, entre outros. Esses problemas põem em debate, em primeiro lugar, a eficácia dos instrumentos tradicionais de controle estatal, fundados em jurisdições próprias, bem como a extensão das iniciativas possíveis pela delegação de certas tarefas a organizações internacionais. As questões transnacionais surgem como agenda negativa do processo de integração, em contraste com a agenda positiva de cooperação jurídica internacional, possível convergência democrática, liberalização de mercados e integração econômica e perspectivas de fortalecimento dos foros multilaterais.

Sendo constituídas por estados-membros, as organizações internacionais surgiram para tratar de questões cuja resolução requer ação concertada de dois ou mais Estados, não encontrando caminhos pelos meios tradicionais de um único país. Sendo a guerra, por natureza, conflito inter-estatal, as primeiras organizações intergovernamentais surgiram com o intuito de incentivar mecanismos internacionais de segurança, facilitando o diálogo e a negociação por meio de canais permanentes de consulta e negociação.

A Liga das Nações, fundada em 1919 a partir da visão de um novo sistema mundial de poder, idealizado por Woodrow Wilson, foi um primeiro exemplo. Seu fracasso pode ser atribuído à competição de poder em um contexto de fechamento e centralização de Estados, criando dinâmica onde o exercício direto do poder, até por meios militares, terminou por superar a estrutura de negociação da Liga. Anos depois, com a derrota do nazi-fascismo,

fundou-se a Organização das Nações Unidas em 1945, na Conferência de São Francisco, novamente com o objetivo de atuar como garante de mecanismos de negociação e manutenção da paz. Tal como no caso da Liga, onde o poder institucional foi anulado por ações unilaterais à revelia de princípios originalmente estabelecidos, o campo de atuação da ONU logo se viu restringido pela *détente* entre Estados Unidos e União Soviética.

Os exemplos da Liga das Nações e da ONU, em linhas gerais, servem para tornar visível uma característica fundamental das organizações internacionais. Elas surgem, e desempenham suas funções, em nome dos países que representam e, nesse sentido, simbolizam extensão dos interesses dos Estados-partes até o limite em que não se oponham à preservação do sistema de poder mutuamente consentido (STRANGE, 1996, p.171).

Susan STRANGE (1996) coloca a questão das organizações internacionais (OIs) entre dois extremos. De um lado, sob perspectiva liberal internacionalista, a autoridade das organizações internacionais representaria o nascimento do exercício do poder em bases supranacionais, em consonância com interesses da comunidade internacional. Do outro, ao abrigo da análise radical estruturalista, ou pós-moderna, as OIs nada mais seriam que instrumentos de continuidade e, sobretudo, reforço, do poder estatal. Ao invés de representarem o surgimento do supranacional, seriam a afirmação dos interesses nacionais de hegêmonas (leia-se, principalmente, os Estados Unidos da América), visando respaldo e legitimação de Estados desprovidos dos mesmos recursos de poder.

Para STRANGE (1996, p.164), esses dois parâmetros definiriam *continuum* ao longo do qual as ações das OIs oscilariam entre o exercício independente de autoridade, em questões onde o custo da delegação de poder e competência apresenta-se baixo, e exercício dependente de autoridade, resultando de negociações inter-estatais segundo interesses específicos de determinados países. O primeiro caso seria mais raro do que o segundo, uma vez que a estrutura de decisão da maioria das organizações internacionais, por mais que tenda a uma manutenção mínima de equilíbrio entre as partes, nunca é suficiente para mudar diferenciais de poder entre Estados “fortes” e “fracos”.

A questão afegã, após a queda do regime Taliban, parece fornecer um exemplo dos extremos de delegação, ou não, de competência a uma organização internacional, no caso, a ONU e seus órgãos. Em um mesmo caso coexistem padrões de relacionamento dependente

e independente, demonstrando que o grau de autonomia delegada vincula-se diretamente ao grau de contribuição a interesses específicos. Na vertente independente, a ONU desempenhou, de outubro a dezembro, papel crucial na manutenção de estrutura de assistência humanitária e administração dos contingentes de refugiados, muito embora, com recursos insuficientes para correto equacionamento desses problemas. Como exemplo de ação dependente, e sem entrar no mérito da ação militar norte-americana, em resposta ao ataque de Nova York por grupos terroristas baseados no Afeganistão, nota-se que outras atribuições primárias das Nações Unidas, como o envio de contingentes para operações de manutenção da paz, ou até mesmo o estabelecimento de tribunal internacional, assumem plano secundário diante das ações americanas e, em menos grau, britânicas. É preciso observar que, pela Carta de São Francisco, a manutenção da paz assume preponderância até mesmo sobre a questão humanitária, criando contraste com a “inversão de prioridades” visível no caso afegão.

Sendo o resultado de concessão de autoridade da parte dos Estados, muitas vezes em base *ad hoc*, as organizações internacionais atuam, prioritariamente, de modo a reforçar e legitimar a autoridade de seus membros.

3.3. ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

As organizações não-governamentais (ONGs) representam interesses da sociedade civil organizados em torno de temas específicos. Suas ações também podem ser descritas como parte de movimento social transnacional (STRANGE, 1996, p.94), cuja evidência tem crescido nos protestos “anti-globalização” que eclodiram a partir de Seattle, na tentativa frustrada de lançamento da Rodada do Milênio. No plano internacional, o trabalho de diversas ONGs está freqüentemente associado ao debate de aspectos sociais das chamadas questões transnacionais. Isso é especialmente visível no campo do respeito aos direitos humanos e meio-ambiente, mas a variedade de temas tratados pelas ONGs é bastante ampla, podendo incluir também certificação de práticas de trabalho em empresas privadas e assistência humanitária em zonas de conflito.

A importância das ONGs como atores nas relações internacionais reside na influência exercida no comportamento de governos, organizações internacionais e empresas. Por representarem o exercício da cidadania, em boa parte dos casos, as ONGs têm o poder de conceder maior legitimidade às ações de outros atores. ONGs como *World Wildlife Fund*, ou *Greenpeace*, por exemplo, contam com mais de um milhão de membros em todo o mundo, além de orçamentos significativos, situados acima de US\$ 100 milhões por ano. Para seus afiliados, assim como diversos governos, as ONGs constituem fonte de autoridade e legitimidade em virtude da natureza de seu trabalho, experiência, capacidade técnica e meios de informação. Em suma, as ONGs impõem mudanças no processo de decisão de outros atores no ambiente internacional, provocando movimentos de aliança e oposição em relação a eles.

No âmbito da ONU, por exemplo, o ECOSOC – Conselho de Assuntos Econômicos e Sociais – concede *status* institucional a grande número de organizações não-governamentais, com direito a representação de suas opiniões em diversos foros, bem como reconhece papel consultivo em diversas agências e o direito de integrar delegações a certo número de conferências das Nações Unidas. Essa associação, na forma de simbiose, entre ONGs e organizações internacionais encontra diversos exemplos em casos recentes. O Representante Especial das Nações Unidas no Kosovo, Bernard Kouchner, por exemplo, foi um dos fundadores da ONG *Médecins Sans Frontières* – MSF. Outros exemplos podem ser encontrados no recrutamento do administrador das estratégias de crise humanitária do Ministério da Defesa da França a partir do MSF ou, em caso semelhante, na Grã-Bretanha, em relação à Oxfam – ONG que desenvolve extenso trabalho em áreas de conflito como Ruanda ou Afeganistão (LANGHORNE, 1998, p.10).

No caso das organizações internacionais, a vantagem do contato e trabalho conjunto às ONGs traduz-se, principalmente, na sinergia de esforços em áreas de interesse comum⁶. Sob certas circunstâncias, organizações internacionais podem até mesmo delegar funções a ONGs, bem como subsidiá-las, como no caso da distribuição de alimentos a refugiados. Já para governos, a presença de profissionais oriundos de ONGs pode servir como reforço de

⁶ A Resolução 1996/31 do ECOSOC, diz no artigo primeiro, da Parte I, que: "The organization shall be concerned with matters falling within the competence of the Economic and Social Council and its subsidiary bodies."

legitimidade, ao dar voz à representação organizada da sociedade civil, além do benefício da incorporação de conhecimento em setores onde, muitas vezes, as ONGs têm larga experiência. Entretanto, há casos em que a relação com Estados retira-se da área de cooperação para a de conflito, como na questão da liberdade de imprensa no Zimbábue e Namíbia denunciada pela Repórteres Sem Fronteira – RSF. Um outro exemplo de ONG que, não raro, recebe acolhida difícil da parte de muitos governos é a Anistia Internacional, por seu trabalho de denúncia de abusos, tortura e desrespeito aos direitos humanos.

A relação das ONGs com empresas privadas é mais visível por meio dos diversos mecanismos de certificação e de práticas de boa conduta, surgidos nos últimos anos, muito embora a origem do relacionamento possa ser recontada a partir dos movimentos de consumidores da década de 60, iniciados por Ralph Nader. O processo de certificação pressupõe duas condições: o estabelecimento de regras sobre a produção, em primeiro lugar, e mecanismos de verificação, em segundo (GEREFFI et Al., 2001). Seja pela ação de entidades de classe, como no caso da Fundação Abrinq, ou por pressão direta, como nos episódios envolvendo mão-de-obra sob condições críticas nos produtos da Nike e Levi Strauss & Co., estruturas de produção, comercialização ou divulgação podem ser moldadas a partir de parâmetros estabelecidos por ONGs. As diversas modalidades de certificação, além de responderem a demandas da sociedade civil, também vêm criando espaço para atuação de outras empresas, como no caso das auditorias e balanços “sociais”. Selos de conformidade a certas práticas, como a ausência de testes de cosméticos em animais, ou a origem de madeira reflorestada, por exemplo, podem influenciar a estratégia de empresas na conquista de nichos de mercado ou, até mesmo, garantir a possibilidade de realização de margens maiores de lucro.

Entretanto, é preciso observar que dada a ampla variedade de organizações não-governamentais e a dificuldade de se estabelecer critérios uniformes de análise, a hipótese da correspondência entre suas ações e o exercício de valores cidadãos nem sempre tende a ser verdadeira. Os críticos da visão pluralista e democrática sobre as ONGs argumentam que em muitas delas a escolha da agenda e dos líderes não segue quaisquer princípios de legitimidade democrática. Algumas ONGs serviriam exclusivamente a interesses particulares, desvinculados de questões pertinentes ao exercício da cidadania. Em outros

casos, relativamente comuns na África, ONGs seriam fundadas aqui e acolá por governos sedentos de garantir fachada de democracia às suas próprias iniciativas

3.4. ORGANIZAÇÕES CLANDESTINAS

Entre os extremos da cooperação e reforço à autoridade estatal e do conflito e oposição, as organizações clandestinas, ou criminosas, situam-se neste último pólo. São clandestinas as organizações não reconhecidas por Estados e que atuam em violação às leis nacionais ou regras estabelecidas pelo Direito Internacional. Sua importância internacional, tal como no caso da empresa, tem origem a partir da atuação em atividades ilícitas sob duas ou mais jurisdições nacionais, caracterizando-se como organizações criminosas.

A razão de se incluir as organizações criminosas no estudo do ambiente internacional encontra justificativa, em primeiro lugar, pelo seu papel de crescente ingerência, ou confronto aberto, em áreas de exercício de autoridade onde, até poucos anos, a figura do Estado não era rivalizada. Em segundo lugar, no plano externo, o fortalecimento da capacidade de atuação das redes internacionais de criminosos encontrou respaldo na infraestrutura de mercados mais fluídos, com maior mobilidade, e escrutínio estatal reduzido. Nesse contexto, a estrutura organizacional de tais grupos encontrou espaço para sofisticar o nível de operações, muitas vezes em nível altamente complexo, além de reforçar o crescimento de “nichos de mercado” específicos, exemplificado pelos extremos do desenvolvimento de novas drogas sintéticas ou tráfico de crianças guerrilheiras do Tchad ou Serra Leoa. Em suma, as organizações criminosas são, atualmente, atores de crescente importância nas relações entre Estados e mercados no âmbito internacional.

Muito embora a História nos forneça o exemplo da máfia italiana, conectando lugares distantes como Nova York e Palermo, a atuação das organizações clandestinas, ou criminosas, vem se intensificando nas últimas duas décadas em paralelo com a liberalização e desregulamentação de mercados, o aumento na mobilidade de pessoas e mercadorias e a maior porosidade das fronteiras (STRANGE, 1996, p.111-113). Trata-se da “agenda negativa da globalização”, exemplificada pelo terrorismo, o tráfico de drogas, armas e

exploração internacional de mulheres, crianças e trabalhadores escravos. Frente a instrumentos jurídicos concebidos para lidar com ameaças à segurança em ambiente interestatal, bem como visando estimular a cooperação entre Estados a partir de paradigmas típicos de um ambiente de baixa integração internacional, as organizações criminosas atuam nas fissuras que crescentemente se alargam entre a tradicional autoridade do Estado e novas autoridades de natureza não-estatal.

O estudo das organizações criminosas reveste-se de importância na medida em que desafia cada vez mais a figura do Estado em seu mais reservado campo: a segurança. O fim da Guerra Fria implicou redução das possibilidades de conflito entre Estados a casos específicos, de escala regional e impacto limitados. A ameaça à segurança, a partir do conceito ortodoxo de confronto entre forças militares de diferentes países, passou a representar cenário de baixa probabilidade, em termos gerais, em contraste com os desafios de desestabilização de natureza política (golpes de Estado), étnica (tensões e reivindicações nacionalistas) ou criminosa (máfias, narcotráfico), entre outros, surgidos no plano interno. A primazia das questões de segurança caminhou de fatores exógenos aos Estados nacionais para fatores endógenos. Em muitos países, e o Brasil é um bom exemplo, as ameaças à segurança resultam muito maiores de ações de crime organizado do que da possibilidade de ataques por potências estrangeiras. O Estado tem sua autoridade questionada e, em muitos casos, termina por estabelecer limites de coabitação com organizações ilegais, apesar de propalar discurso de confrontação e não reconhecimento. Como diz Susan STRANGE (1996, p.114-116), esse processo de coabitação durará enquanto cada autoridade (Estado e criminosos) decidir não desafiar, em sua respectiva área, a autoridade da outra parte (STRANGE, 1988, p.50-51).

O desempenho desse tipo de organização encontra paralelo com o advento das mudanças estruturais ocorridas na economia internacional nas últimas décadas. No plano da produção, a queda de barreiras comerciais estimulou canais de distribuição internacionais, facilitando esquemas logísticos de produção, como no caso de drogas (precursores químicos) e armas (de tecnologias “sensíveis”), por exemplo. A mobilidade de pessoas, da mesma forma, passou a permitir o exercício de atividades ilícitas em outros países em aproveitamento da redução de riscos propiciada por mecanismos legítimos como o direito a asilo e condicionalidade dos processos de extradição, por exemplo. No campo dos serviços,

a franca liberdade de movimentação de capital entre fronteiras, aliada à proteção concedida por paraísos fiscais, facilitou mecanismos de financiamento, “remessas de lucros” e lavagem de dinheiro das atividades criminosas. Tal como no caso das empresas transnacionais, as organizações clandestinas beneficiaram-se de uma nova configuração internacional que potencializa atividades de produção, serviços e distribuição sob a égide fluída dos controles estatais (STRANGE, 1996, p. 113). A exploração de mulheres brasileiras em países como Israel ou Espanha e a captura de traficantes cariocas em meio à guerrilha colombiana são exemplos mais do que claros do grau de integração dessas atividades entre diferentes países.

Atuando em rede, por meio da integração de unidades relativamente especializadas, as organizações criminosas, em seu antagonismo ao Estado, chegam a emular funções básicas e exclusivas dos governos nacionais como a taxaço e fornecimento de segurança, além de definirem regras internas cujo questionamento, em última instância, só pode ser exercido por meio da força. A relação de desafio e conflito tende a ser tão mais aberta quanto maior o rendimento advindo do confronto e, nesse sentido, o enfraquecimento estrutural de diversos Estados nacionais termina por ampliar ainda mais a liberdade de ação dessas organizações, sendo a situação da Colômbia um claro exemplo.

Entretanto, parece importante observar que a natureza conflitiva das organizações criminosas nem sempre implica choque direto com estruturas de governos estabelecidas por meio do Estado. As possibilidades de alianças e simbioses são numerosas. O caso da Al-Qaeda, por exemplo, demonstrou o papel de reforço que as atividades criminosas encontram em diversas empresas que servem de fachada, não apenas para lavagem de dinheiro, mas também como base de atuação territorial (atentados às Embaixadas dos EUA no Quênia e Tanzânia, em 1998). Do mesmo modo, seja por interesses comuns, como no caso do regime Taliban, seja por franca corrupção dos narcodólares, em diversos países latino-americanos, as estruturas de alguns Estados podem ser colocadas, em boa medida, a serviço de atividades ilícitas.

Por fim, atenção especial deve ser dada à questão da pluralidade de valores em diferentes sociedades que resulta, freqüentemente, em interpretações distintas do que é lícito ou não em determinado país. Diversos grupos classificados como terroristas em determinados países, recebem *status* de organização não-governamental em outros Estados,

como o caso do *Hammam* palestino, ou até mesmo braços civis da guerrilha colombiana, ou Sendero Luminoso, na Europa.

3.5. A EMPRESA

Sob certos aspectos as empresas cujas operações estendem-se a mais de um mercado nacional podem ser classificadas, conforme o critério, em internacionais, multinacionais, globais ou transnacionais. Sendo sociedades de exploração econômica, as empresas guardam características de organizações internacionais não-governamentais, mas seu objetivo de realização de lucros, bem como a dimensão de seu impacto econômico e político, permite classificá-las em categoria própria. A presença das empresas nas relações internacionais é objeto de estudo não apenas da academia, mas também envolve a atenção de organizações como a ONU e a OCDE. No caso dessa última organização, as relações das empresas com países estrangeiros chega a ser objeto de tentativas de parcial codificação, como no caso da recente publicação de um código de ética e conduta. A associação das empresas, chamadas de multinacionais, com seus países de origem – em geral, nações desenvolvidas – foi, e ainda é, entendida por muitos como instrumento de dominação estrangeira, provocando intensos debates.

A atuação de entidades não-estatais, como as empresas, no meio internacional vem assumindo proporções cada vez maiores, em consequência do crescente grau de integração dos mercados e os avanços tecnológicos resultantes na diminuição dos custos de transporte e comunicação. As empresas privadas despontam cada vez mais como importantes elos no contacto entre diferentes países, extrapolando as tradicionais iniciativas de política externa.

Tendo o presente trabalho o objetivo de discutir o papel da empresa nas relações internacionais, uma abordagem mais detalhada do espaço e das formas de atuação das empresas será apresentada no próximo capítulo

Em resumo, e visando delimitar o campo de discussão do presente trabalho, o estudo das relações internacionais será conduzido a partir das interações do que Susan Strange

considera como sendo o grupo central de agentes. Dessa forma, a ecologia organizacional do ambiente externo seria composta por:

- **Estados:** organização política de uma nação, caracterizada, *inter alia*, pela capacidade de impor uma legislação própria em determinado território.
- **Empresas Transnacionais (ETNs):** sociedades organizadas para a exploração econômica de negócios em diferentes países.
- **Organizações Internacionais (OIs):** entidades colegiadas, constituídas por iniciativa de grupos de Estados, visando à realização de tarefas e objetivos específicos.
- **Organizações Não-Governamentais (ONGs):** entidades privadas, constituídas por grupos de interesse específicos, visando à realização de objetivos sociais.
- **Organizações Clandestinas:** entidades privadas, constituídas por grupos de indivíduos que atuam de modo contrário às leis.

As cinco categorias acima permitem caracterizar boa parte das relações que ocorrem no plano internacional sem, contudo, esgotá-las, uma vez que casos específicos, como a Igreja Católica, demonstram que instituições organizadas burocraticamente em torno da relação humana no campo da religião podem exercer grande impacto nas interações entre partes distintas do mundo. A Igreja foi, durante séculos, uma força central nas relações entre os soberanos europeus.

4. A EMPRESA: ETAPAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO

A montagem de estruturas operacionais destinadas a possibilitar a exploração de mercados estrangeiros iniciou-se de maneira mais acentuada no pós-guerra, por meio da expansão dos investimentos de companhias norte-americanas no exterior. Tendo saído da Segunda Guerra Mundial com a estrutura produtiva intacta, gozando da posição privilegiada do dólar e das significativas vantagens do desenvolvimento técnico que alcançara, entre outras razões também pelo esforço de guerra, os Estados Unidos assumiram o papel preponderante na condução da economia mundial⁷. A expansão das empresas norte-americanas, durante esse período, encontra diversas justificativas.

O vazio deixado pela destruição de seis anos de guerra na Europa, aliado ao aquecimento da demanda provocado pelo Plano Marshall, abria a possibilidade de exploração do mercado europeu em bases quase exclusivas, garantindo vantagens incomparáveis ao investimento norte-americano. Nesse contexto, não pode ser menosprezada a motivação política de reforçar a presença dos Estados Unidos na região, unindo os discursos de liberdade política e econômica frente às cada vez mais elevadas tensões da expansão comunista. Mais tarde, a partir da década de 1960, as próprias empresas européias iniciaram⁸ forte processo de internacionalização, no qual a penetração de mercados externos ocorreu por meio do estímulo governamental a certo número de empresas. Esse processo de relativo patrocínio de empresas européias recebeu o nome de estratégia dos “campeões nacionais”.

Já no caso latino-americano, as vantagens tecnológicas e econômicas também foram exploradas a partir da posição única das empresas norte-americanas, tendo em conta os processos de substituição de importações, em um primeiro momento, e o acesso a fatores de produção de baixo custo, posteriormente. Também na América Latina a lógica da Guerra

⁷ Autores como Charles Kindleberger, por exemplo, atribuem a crise dos anos 1930 à ausência de um “poder hegemônico” na economia mundial. O vácuo deixado pela crescente retirada da Grã-Bretanha do papel de principal liderança internacional ainda não estava preenchido pelos Estados Unidos em sua política de isolamento continental.

⁸ Algumas empresas européias, como a Unilever, por exemplo, apenas deram continuidade ao processo de expansão de sua presença internacional iniciado nos anos 1920.

Fria adicionava valor, do ponto de vista político, ao reforço da presença econômica norte-americana na região.

Foi inegável a contribuição decorrente da aquisição de conhecimento técnico sobre a gestão de operações geograficamente descentralizadas durante a Segunda Guerra Mundial. Na desmobilização dos esforços de guerra, a partir de fins dos anos 1940, os novos métodos de controle, uniformização operacional, qualidade e comunicação imprimiram estímulo positivo ao desempenho das empresas norte-americanas na conquista de mercados estrangeiros. Mais visível no campo da absorção de tecnologia, a relação de mútuo reforço entre o avanço da capacidade militar e a competitividade industrial norte-americana deu início ao que, mais tarde, seria chamado de “complexo industrial-militar”.

Outros fatores de motivação da expansão internacional das atividades das empresas norte-americanas podem ser encontrados na legislação anti-truste dos Estados Unidos e na criação do mercado de eurodólares (STRANGE, 1992, p.4), por exemplo.

Ao longo deste trabalho, o tratamento dado às empresas cujas operações estendem-se por diversos mercados nacionais seguirá a classificação adotada por BARTLETT e GHOSHAL (1995) em *Transnational Management*. A escolha desses autores ocorreu em função da importância das questões que a obra suscita no campo da Administração. É preciso fazer ressalva relativa à diferença de alguns termos. Enquanto Bartlett e Ghoshal referem-se às etapas de expansão internacional das empresas a partir de condutas definidas em termos de “mentalidades”, preferimos empregar o termo “modelos” nas seções a seguir, devido à conotação mais estrutural e concreta desse termo. Além dos critérios de definição que caracterizam uma empresa como transnacional há, do ponto de vista gerencial, certo nível de diferenciação das estruturas organizacionais necessárias para o empreendimento de atividades em diversos países.

4.1. O MODELO INTERNACIONAL

A primeira modalidade de presença de empresas em países estrangeiros baseia-se na chamada “mentalidade internacional” das empresas, pela qual o estabelecimento de operações no exterior visa a contribuir marginalmente para o desempenho de vendas

domésticas dos produtos da matriz. Essa forma de internacionalização obedece à lógica da “teoria do ciclo de vida do produto”, desenvolvida por Raymond Vernon ao publicar, em 1971, *Sovereignty at Bay*. Fazendo uma relativa analogia com a teoria ricardiana dos rendimentos decrescentes, Vernon explicava que a partir do desenvolvimento de inovações em produtos, uma empresa passava a explorar as vantagens do relativo monopólio que a exclusividade de seu produto concedia, com reflexos diretos sobre o nível de lucratividade. Passado o crescimento inicial, o declínio de vendas e a presença de novos competidores provocariam a entrada do mercado doméstico em maturidade, forçando a empresa a exportar e produzir o mesmo produto em mercados ainda inexplorados, em regiões periféricas, de modo a reproduzir as vantagens que adquirira inicialmente no mercado da matriz. O ciclo completar-se-ia com os sucessivos lucros da atividade em vários mercados, sendo novamente reinvestidos em pesquisa e desenvolvimento para dar início a outro produto inovador, recomeçando o processo.

Empresas internacionais, portanto, apenas emulam os processos de exploração do mercado da matriz no estrangeiro, por meio de reprodução de estruturas produtivas e comerciais, e concentrando o desenvolvimento de inovações e a utilização de lucros exclusivamente na matriz. Historicamente, essa foi a primeira forma de atividade internacional de empresas, facilitada pela baixa integração de mercados e numerosos obstáculos nacionais. No Brasil, até os anos 1980, era comum observar o lançamento de produtos “inovadores” no mercado nacional, como eletro-eletrônicos, que podiam ser encontrados no exterior havia já muito tempo. Os primeiros aparelhos de televisão em cores, por exemplo, levaram pelo menos dez anos para chegarem ao Brasil, em fins de 1960 e princípios da década seguinte. Já o videocassete levou pouco menos de cinco anos para chegar ao país, no início dos anos 1980.

Por seu caráter centralizador, muitas vezes em busca de oportunidades temporárias de mercado, a empresa internacional foi tipificada como simples instrumento de exportação de capitais de países pobres em direção a economias desenvolvidas. A aversão de muitos Estados a esse tipo de modelo, considerado predatório, ajudou a criar a visão simplista de que toda empresa estrangeira necessariamente representa interesses alheios aos do país que a hospeda. Muito empregado a partir dos anos 1950, esse discurso é até hoje apropriado por diversos setores políticos conforme a conveniência.

4.2. O MODELO MULTINACIONAL

O segundo tipo de internacionalização adotado por empresas recebe o nome de “multinacional” e caracteriza-se pelo desenvolvimento de operações, estratégias e técnicas de administração específicas para cada mercado nacional. Em oposição à mera importação de métodos de produção e vendas do modelo “internacional”, o conceito multinacional reflete a concentração de esforços caso a caso, visando desenvolver em cada país estrutura completa de pesquisa e desenvolvimento, estratégias de mercado e modelos de gestão, entre outros. O termo “multinacional” reflete a idéia de múltiplos pólos, onde não há centro definido, e parece ter sido criado na década de 1960, pela IBM, com o intuito eufemístico de evitar a permanente menção à origem norte-americana da companhia (STRANGE, 1996, p.XIII). Seja como for, o modelo multinacional implica maior envolvimento das operações da empresa afiliada no país onde atua. A ampla liberdade de decisão que detém resulta no estabelecimento de vínculos mais tênues com a matriz, e a montagem de estruturas complexas, para atendimento exclusivo a um certo mercado nacional, também implica maiores custos.

Trata-se de modelo relativamente fechado, cuja viabilidade apenas encontra respaldo em nichos de alta rentabilidade ou em mercados nacionais parcialmente isolados por barreiras protecionistas, de modo geral. Mais característico entre a década de 1960 e princípios dos anos 1980, o modelo multinacional inclui dinâmica de competição segmentada por mercados nacionais: a soma dos bons desempenhos em cada unidade nacional confere o poder de mercado internacional detido pela empresa. O cruzamento de estratégias entre mercados, bem como a transferência de métodos de gestão, é relativamente baixo.

No caso brasileiro, podemos tomar como exemplo do modelo multinacional o caso das indústrias de *package goods*, até o início dos anos 1980, onde diversas marcas e produtos exclusivamente voltados para o mercado nacional coexistiam com algumas linhas de produtos internacionais (sabão Viva, da Henkel; chocolate Kri, da Nestlé; etc).

O modelo multinacional, ao realizar investimentos em treinamento de mão-de-obra, P&D e estruturas de distribuição mais sofisticadas certamente representa contribuição mais elevada ao desenvolvimento econômico dos países onde atua. Não obstante, do ponto de vista político, o grau de adaptação local, muitas vezes por meio da conquista de parcelas significativas de mercado, também é alvo de críticos que nele vêem apenas mais um instrumento de dominação dos países centrais sobre mercados em desenvolvimento.

4.3. O MODELO GLOBAL

Ao contrário dos modelos anteriores, que sempre antepunham os prefixos “inter” e “multi” ao termo “nacional”, visando qualificar o grau de modificação ou adaptação à estrutura de determinado estado, o modelo global representa o abandono da concepção de estratégias de gestão condicionadas por especificidades locais. A empresa global assume que as preferências de consumidores em diversos países guarda maior relação de semelhança que as tradicionais diferenças de nacionalidade e que, portanto, permite a elaboração de produtos homogêneos e estratégias de promoção global, por exemplo.

Característico da primeira metade da década de 1980, o modelo global necessita ser entendido dentro do contexto das transformações econômicas e políticas que, a partir dessa época, passaram a alterar significativamente o padrão das relações internacionais.

Do ponto de vista econômico, os custos de transporte e telecomunicação iniciaram processo de rápida e considerável queda, em termos reais. O custo reduzido de utilização de canais de comunicação por satélite, por exemplo, possibilitou nível inédito de integração entre matrizes e afiliadas, ao passo que transações financeiras e transferências de fundos passaram a ser executadas em tempo real e a custos cada vez menores. A integração e desregulamentação dos mercados financeiros permitiu a operação diuturna de investimentos em diferentes mercados. Custos decrescentes de transporte passaram a viabilizar a integração logística da produção a partir de fornecedores distantes, bem como implementar estruturas de distribuição em escala mundial. O acesso a fatores de produção de melhor qualidade, ou custo mais baixo, quando somado às novas possibilidades de

concentração organizacional, representou ganhos de escala que se refletiram no aumento da competitividade das empresas globais. A competição entre empresas ganhou nova dimensão.

Do ponto de vista político, a crescente liberalização do comércio internacional, então sob os auspícios do GATT - Acordo Geral de Comércio e Tarifas -, aliada à desregulamentação financeira, de telecomunicações e de transporte aéreo, entre outros, foram responsáveis pelo excepcional incremento do nível de atividade das empresas desses setores. As políticas econômicas voltadas para o estímulo ao setor privado, bem exemplificadas pelas ações de Thatcher e Reagan, e sua subsequente emulação de princípios em diversos outros países, significaram o aval de governos ao crescimento da liberdade de mercado. Nos países em desenvolvimento, o aumento da mobilidade internacional das empresas significou tanto a possibilidade de fechamento de plantas, com as conseqüências negativas de desemprego e queda do nível de atividade econômica, quanto, do lado positivo, poder atrair novas empresas para seu território, desde que preenchidas algumas condições de ajustes internos políticos e econômicos. Não surpreende, portanto, a intensificação da competição entre Estados pela atração de empresas, a partir de fins da década de 1980, em franco contraste com as práticas animosas ou indiferentes que prevaleciam anteriormente.

O resultado prático e, ao mesmo tempo, condição fundamental para implementação do modelo global em algumas indústrias, foi a consolidação de um ambiente econômico internacional marcado pela velocidade, seja no campo da comunicação, transações financeiras ou transportes, seja pelo reforço na redução de barreiras à entrada ou saída, em termos de regulações governamentais. Dentro de um ambiente que permitia a escolha, em âmbito mundial, dos países que ofereciam as melhores condições para o estabelecimento de unidades produtivas visando o fornecimento de um mercado global, a mobilidade das empresas entre as fronteiras foi intensificada. O objetivo passou a ser a alocação dos recursos de pesquisa, produção e gestão em pontos que permitissem a maximização de rendimentos. Não raro, fábricas inteiras foram fechadas em países em desenvolvimento e transferidas para países do sudeste asiático, cujos modelos de desenvolvimento, voltados para fora, ofereciam subsídios, matéria-prima a custos acessíveis, mão-de-obra qualificada

e diversas facilidades para a instalação de empresas em seus territórios. Esta foi a era do “Made in Taiwan” estampado em produtos com marcas tradicionais.

A adesão ao modelo global, muito embora recaia em caso de escolha individual de cada empresa, foi indubitavelmente mais adequada a certos ramos de atividade que a outros. A produção de certas mercadorias, como relógios de pulso, por exemplo, já havia algum tempo caracterizava-se por uma estrutura global, com produção centralizada principalmente no Japão e distribuição em escala mundial. No setor de confecções, a Benetton parece ser outro exemplo, centralizando a produção de vestuário em dois ou três países, com distribuição global a partir do sistema de franquias. Do mesmo modo, pode-se até mesmo considerar como globais cadeias de *fast-food*, como McDonald's, uma vez que o conceito de produção local das refeições, assim como atendimento e *lay-out* das lojas, é definido em escala global.

O anúncio do conceito de globalização dos mercados parece ter se iniciado com o artigo de Theodore Levitt, *The Globalization of Markets*, publicado em 1983 na *Harvard Business Review*. Segundo LEVITT (BARTLETT & GHOSHAL, 1995, p. 183-193):

“ Uma força poderosa conduz os mercados rumo a uma convergência por atributos comuns, e essa força é a tecnologia. Ela proletarizou transportes, comunicações e viagens [...] Foi-se o tempo das estabelecidas diferenças na preferência nacional e regional [...] A corporação global opera com constância resolvida – a custos relativamente baixos – como se o mundo inteiro (ou a maioria de suas nações) fossem uma entidade única; vendem-se as mesmas coisas do mesmo modo em todo lugar. ”⁹”.

Da mesma forma que o enfoque centralizador do modelo internacional provocou críticas ao baixo comprometimento e integração das atividades das empresas no seio das

⁹ “A powerful force drives the world toward a converging commonality, and that force is technology. It has proletarianized communication, transport and travel [...] Gone are accustomed differences in national or regional preference[...] The global corporation operates with resolute constancy – at low relative cost – as if the entire world (or major nations of it) were a single entity; it sells the same things in the same way everywhere”

comunidades locais, o modelo global também gerou debate controvertido. Por um lado, a centralização das operações trazia evidentes vantagens aos países que conseguissem atrair para seu território as bases da produção global de determinadas indústrias. Mesmo no caso de países situados à margem do modelo global, pode-se argumentar que os ganhos de escala e qualidade, propiciados pela gestão global de operações, implicou ganhos ao consumidor na forma de produtos a custo menor, com maior qualidade e atualização tecnológica. Por outro lado, a livre movimentação de indústrias implicou relativa desindustrialização de mercados nacionais ou regiões, agravando diferenças regionais. A alocação ótima de fatores também alterou substancialmente o poder de competição das empresas de modelo global, muitas vezes às custas da retração ou fechamento de atividades de empresas ainda restritas a mercados nacionais, sem condições de enfrentar a concorrência por custo e qualidade em bases iguais.

Em um mundo de barreiras decrescentes, a empresa global encontrou caminho aberto para superar largamente o desempenho de suas concorrentes, fossem elas internacionais, multinacionais ou, muitas vezes, apenas companhias locais. Os ganhos de eficiência, da mesma forma, colocaram os requisitos de desempenho em níveis cada vez mais elevados, transformando a necessidade de internacionalização de muitas empresas de escolha estratégica em questão de sobrevivência.

4.4. A EMPRESA TRANSNACIONAL

O quarto e último modelo de operação no plano internacional, conforme a classificação de BARTLETT e GHOSHAL (1995), recebe o nome de “transnacional”. O traço principal da empresa transnacional não mais oscila, como nos modelos anteriores, entre a centralização ou descentralização de atividades e recursos, mas é definido pelo gerenciamento em rede de todo o sistema de produção, disperso geograficamente em unidades especializadas.

Em relativa analogia com o sistema de divisão internacional do trabalho, cada unidade nacional especializa-se no fornecimento de material ou desempenho de atividade crítica

para o processo total, a partir do aproveitamento das vantagens comparativas oferecidas por cada Estado à luz dos interesses estratégicos da empresa transnacional. Por esse sistema, de operações seletivas, conforme as condições oferecidas por cada país, mantém-se a especialização e escala simultaneamente à agregação de valor em diferentes bases nacionais.

Ao contrário da atomização do modelo multinacional, ou do unitarismo do modelo global, a estrutura da empresa transnacional é composta de partes interdependentes, onde os processos de decisão são compartilhados por diferentes centros de gestão espalhados pelo mundo. Em termos de desenho organizacional, mecanismos de comunicação, integração e decisão, o modelo transnacional significa administrar em bases muito mais complexas e sofisticadas. Os ganhos do modelo global são, em parte, conservados sem exposição às pressões políticas decorrentes de atividades excessivamente centralizadas, nem às variações dos sistema financeiro internacional que, cada vez mais, interferem na estrutura produtiva.

Parece ser importante observar que o estabelecimento de redes transnacionais, visando organizar a produção de uma mesma empresa a partir do uso das vantagens comparativas de cada país, somente se tornou viável em um contexto de ampla fluidez das informações, possibilitando contato permanente e a baixo custo, além de facilidades logísticas nas operações de transporte e legislação sobre comércio. Trata-se de estrutura calcada nos avanços tecnológicos e no contexto surgido a partir da segunda metade da década de 1990, marcado pela Internet, pela regionalização e pela expansão e barateamento ainda maiores dos sistemas de transporte (terminais intermodais, etc). O modelo transnacional reflete estágio de integração econômica avançado, praticamente contemporâneo ao da consolidação dos grandes blocos regionais de comércio como unidades de peso na dinâmica internacional. Os blocos regionais não definem o espaço de atuação completa da empresa transnacional, uma vez que esse tende a ser global, mas é claro constatar que a grande liberdade existente no interior dos blocos servem como elemento de forte alavancagem do modelo. Não é por acaso que a Europa verificou os primeiros casos de operação em bases transnacionais, como no caso da Airbus. Também no Mercosul, apesar da crescente inviabilização das operações na Argentina, a produção de automóveis em conjunto assumiu, em determinado momento, algum vulto.

A dinâmica transnacional surgiu das próprias limitações da onda de expansão internacional anterior. O sucesso do modelo global alterou radicalmente as bases de competição. Já no fim dos anos 1980, a necessidade de escala impulsionou um número cada vez maior de empresas a empreenderem estratégias de aquisição ou fusão, como forma de simultaneamente eliminar custos, ganhar parcelas de mercado e criar melhores condições de pesquisa e desenvolvimento.

A centralização do modelo global, com ênfase na concentração dos benefícios da transferência de tecnologia e geração de atividade produtiva em número reduzido de países, desencadeou movimento restritivo, por parte de governos, a partir da imposição de exigências às empresas que desejassem operar em seus mercados, por meio de investimentos, criação de postos de trabalho e, não raro, transferência de tecnologia. Do mesmo modo, a constituição de sistema onde um único país centralizava a produção e exportação dos produtos em contrapartida à importação pelos países consumidores implicava estímulo negativo a diversas estratégias nacionais de comércio exterior. Não parece fortuito, portanto, o surgimento de bom número de barreiras não-tarifárias a partir da segunda metade da década de 1980. O desenvolvimento de mecanismos de proteção mais sofisticados recebeu forte estímulo diante da intensificação do comércio internacional, uma vez que os mercados internos passaram a estar expostos a maior competição e, principalmente, risco.

Três outros fatores também contribuíram para o atenuamento de estratégias mais agressivas de implementação do modelo global. Em primeiro lugar, a padronização excessiva dos produtos destinados a um mercado global encontrou resistência em diversos segmentos, preferindo os consumidores a escolha de produtos diferenciados, com atributos próprios ao atendimento das expectativas locais. A empresa global, ao desconsiderar a possibilidade de atuar em nichos, logo percebeu que estava deixando de lado oportunidades de negócio lucrativas. Em segundo lugar, o advento de técnicas de manufatura flexível, onde o maquinário pode ser facilmente programado para a produção de lotes com características específicas, alterou para baixo as exigências de padronização e ganhos de escala típicos do modelo global. A manufatura flexível deu origem ao processo de *mass-customization*, onde a adaptação de produtos pode ser feita em massa, visando ao atendimento de amplos mercados. Esse avanço técnico transferiu parte dos ganhos das

economias de escala para uma nova forma de economias de escopo. Por fim, sob a ótica da lucratividade, o binômio produção-concentrada *versus* consumo-desconcentrado, em termos internacionais, passou a expor as empresas que adotaram o modelo global à alta instabilidade dos mercados financeiros, seja pelas oscilações nas taxas de câmbio, seja pela drástica variação dos níveis de crédito em países em desenvolvimento. O modelo global trata a variável preço como sendo exógena aos processos econômicos da maior parte dos mercados consumidores (importadores) e, como tal, eleva o grau de risco e continuidade das operações em um ambiente financeiro internacional de crescente instabilidade.

É preciso ressaltar, entretanto, que apesar das críticas ao modelo global, o acirramento da disputa por mercados, por parte das empresas, e de investimentos, tecnologia e maior inserção na estrutura de comércio internacional, por parte dos Estados, significou mudança aparentemente irreversível nas possibilidades de mútuo reforço entre determinadas estratégias de empresas e Estados, principalmente nos países em desenvolvimento. A persistência de ressalvas ao comportamento de certas empresas, já nos anos 1990, muito pouco parece ter contribuído para frear a corrida de Estados por relações de parceria, simbiose e aliança com empresas privadas na busca por maior espaço nos fluxos de comércio exterior.

| Modelo | Motivação | Aptidão Estratégica | Capacidade Organizacional | Foco |
|----------------------|--|--|---|-------------|
| Internacional | Apoio às atividades da matriz por meio da remessa de lucros das operações no exterior. | Ciclo de Vida do Produto (Raymond Vernon). Ênfase na lucratividade e volume de vendas. | Reprodução das estruturas de produção, comércio e gestão da matriz | Finanças |
| Multinacional | Competição segmentada por mercados nacionais e reforçada pela remessa de lucros à matriz. | Presença nacional a partir do atendimento de necessidades específicas de cada mercado. Ênfase na adaptação. | Desenvolvimento de técnicas e estruturas próprias para cada mercado. | Marketing |
| Global | Ganhos de escala e aumento da lucratividade a partir da homogeneização dos produtos. Baixo ou nenhum vínculo com as particularidades locais. | Uniformização de produtos em escala mundial com produção geograficamente centralizada. Ênfase em ganhos de eficiência, qualidade e custos. | Concentração geográfica da produção e gestão. Centralização de operações de produção, gestão, comunicação e distribuição. | Operações |
| Transnacional | Presença global visando ganhos de competitividade por eficiência, aprendizado e inovação. | Ênfase na continuidade do ciclo inovação-eficiência – capacidade de resposta às particularidades da demanda local. | Rede de produção dispersa e especializada geograficamente com coordenação unificada. | Estratégia |

5. O MODELO DE PODER ESTRUTURAL

Como teórica da Economia Política Internacional, Susan Strange nega o pressuposto clássico da disciplina de Relações Internacionais que vê o poder, no plano externo, como fenômeno limitado às interações entre Estados. Para ela, autoridades não-estatais, ou seja, organizações situadas fora da esfera de ação do Estado, mas detentoras de poder, desempenham papel cada vez mais importante na definição de arranjos internacionais.

Cabe uma pergunta: se as relações de poder não estão restritas ao campo do Estado e sua tradicional agenda de segurança territorial, então, quais são os limites do “internacional”? A resposta é o modelo de poder estrutural que STRANGE (1988) desenvolve a partir de quatro estruturas básicas: segurança, produção, finanças e conhecimento. Por esse modelo, a análise das relações internacionais expande-se para além do campo da segurança (e, portanto, respeitando de certa forma o corpo teórico de RI) e passa a incluir as relações entre todas as organizações presentes nas estruturas produtiva, financeira e de conhecimento no plano internacional. Assim, a onipresença do Estado como figura central é quebrada pelo compartilhamento de poder com outras organizações, sejam elas empresas, organismos internacionais ou ONGs.

O abandono de uma visão do plano internacional centrada no Estado abre espaço para a inclusão de temas econômicos no primeiro plano da investigação dos fenômenos internacionais, em conjunto com os temas políticos. Esse paralelismo, entre política e economia é, aliás, a marca distintiva da abordagem de EPI.

A aplicação de um modelo de poder estrutural, tal como será descrito mais adiante, revela alguns contrastes entre disciplinas como Relações Internacionais, Economia Política Internacional e Administração. Tendo evoluído a partir da Ciência Política, a disciplina de Relações Internacionais conservou em seu corpo teórico a visão dos processos políticos como pertencentes exclusivamente ao que se passa no interior do Estado. Política, portanto, é o sistema de relações de poder internas ao Estado e seus reflexos e consequências sobre o ambiente externo.

A escolha destas quatro estruturas não é aleatória.

5.1. OS CONCEITOS DE PODER E POLÍTICA

Susan STRANGE (1996, p.17) define o poder como “a habilidade de uma pessoa ou grupo de afetar resultados na medida em que suas preferências assumam precedência sobre as preferências dos outros”. Trata-se de definição bastante simples em comparação com o extenso debate que fundamenta a análise do fenômeno do poder em muitas disciplinas. Ao tratar o poder a partir de resultados, e sem restringi-lo ao interior de instituições específicas, como o Estado, o poder estende sua presença a todas as atividades sociais onde não haja, *a priori*, convergência de preferências.

Essa definição, simples e bastante ampla, coloca a perspectiva de Strange distante das análises tradicionais de poder no plano internacional, geralmente fundamentadas na idéia da correspondência entre poder e posse de recursos, ou na definição de interesses. Ambos os casos parecem ter criado raízes profundas nas correntes ortodoxas das disciplinas de IR e EPI, razão pela qual a definição de Strange termina por caminhar em via própria dentro da Economia Política Internacional. A abrangência de suas idéias possibilita abarcar conceitos de gestão transnacional, analisando o poder nas relações entre Estados e empresas e aproximado-se dos estudos de Administração, como no caso de *Rival States, Rival Firms* (1991).

Susan Strange faz uma distinção entre *power from* (poder a partir de algo, no caso, recursos) e *power over* (poder sobre algo, interferindo em comportamentos e, conseqüentemente, resultados). Uma característica fundamental dessa dicotomia é a transferência do foco de atenção inicial dos atores para resultados, fazendo com que a identificação dos agentes de poder seja inferida, *a posteriori*, a partir da análise das forças que atuaram em dada situação de modo a determinar resultado específico. Sob a perspectiva do *power from*, ou mais precisamente, poder baseado na posse de recursos, a identificação do poder ocorre *a priori*, como variável independente dos resultados. Dada a subjetividade inerente à discussão do tema, parece útil lançar mão de alguns exemplos práticos.

A perspectiva do poder baseado em recursos, diz STRANGE (1988, p.27-28), consolidou-se pelo viés das abordagens do sistema internacional baseadas essencialmente na realidade norte-americana. Em um ponto que, ao longo de várias obras, é retomado numerosas vezes, Strange discorre sobre a natureza da investigação em ciências sociais, onde a simples formulação de hipóteses não é jamais neutra, uma vez que a determinação dos interesses de pesquisa dá-se em meio ao contexto social vivido pelo pesquisador. Da mesma forma, a chamada “escola hegemônica” em Relações Internacionais, centrou durante muito tempo o poder do Estado na posse de recursos como capacidade produtiva e poderio militar. De fato, a relação de mútuo reforço do complexo militar-industrial norte-americano é um elemento essencial para a compreensão do poder hegemônico sem paralelo detido atualmente pelos Estados Unidos, mas Strange discorda que tal modelo forneça explicações satisfatórias sobre certo número de fatos da realidade.

Tome-se o caso do Vietnã, por exemplo. Sob o ponto de vista do poder baseado em recursos, mesmo a mais tosca das comparações não deixaria dúvida quanto a uma vitória norte-americana. Entretanto, como se viu, o emprego quantitativo e qualitativo dos mais diversos recursos não foi suficiente para a consecução dos objetivos propostos e, se não se atingiram os resultados desejados, cabe perguntar: que poder? A existência de poder é razão direta, qualidade indissociável, de sua eficácia. Da mesma forma, sob lógica inversa, a ocupação da França em 1940, seguida pelas vias de solução de compromisso por Pétain e Laval, por exemplo, também não implicou o que se pode entender claramente por derrota. Tanto no caso do Vietnã, como na França, outros fatores, situados além da posse de recursos bélicos ou estratégicos, alteraram significativamente o curso das ações em direção aos resultados. Susan STRANGE (1988, p.49-51) diz que esses outros fatores, de natureza muito mais imponderável, podem ser definidos pelo binômio *will and skill*, pela habilidade e motivação que cada grupo tem de fazer uso dos recursos dos quais dispõem. Voltando ao caso vietnamita, bombas incendiárias, ou o napalm, não foram suficientes contra amplo sistema de cavernas construídos pelos *vietcongs*, da mesma forma que as armadilhas de bambu causaram baixas tão numerosas quanto alguns armamentos sofisticados. Ainda como exemplo do poder conferido por excepcionais condições de motivação, pode-se citar o caso recente dos atentados terroristas cometidos de modo suicida. A disposição da perda da própria vida, reforçada por crenças e convicções, tem o poder de estender o alcance das

ações individuais a extremos dificilmente imagináveis. Se considerarmos o grau de modificação que vietcongs e terroristas impuseram, por seus modos de ação, no comportamento daqueles aos quais se dirigiam suas ofensivas, fica patente o grau de poder que dispunham, sem que para isso fosse necessária a posse de extensos recursos.

O vetor do “poder sobre resultados” dirige-se do futuro para o presente, em contraste com o “poder sobre meios”, ou recursos, cujo vetor dirige-se no presente para o futuro. É evidentemente mais fácil realizar análises partindo de elementos concretos, claramente identificáveis no presente, e isso confere subjetivamente maior sensação de segurança. Susan STRANGE (1996, 29-30) admite que a visão do poder calcada nos resultados requer nível muito maior de complexidade, posto que a amplitude da zona cinzenta criada pelo aumento do número de variáveis em jogo é significativa. Entretanto, reside aí um de seus mais fortes traços intelectuais, ao afirmar que o esforço precisa ser empreendido.

Ao desenvolver a idéia de poder como capacidade de alteração de resultados, STRANGE (1988, p. 17-19) deriva daí outra característica essencial do exercício do poder: a limitação que é imposta pelo poder de um ator ao leque de opções possíveis dos outros atores em uma dada situação. Esse poder de constrição da liberdade alheia seria o elemento mais visível da relação entre Estados e mercados que atualmente se vê no chamado “mundo globalizado”. As crescentes políticas de liberalização comercial, tipificadas pela onda que varreu o mundo a partir do chamado “Consenso de Washington” embutem naturalmente o princípio de menor ou nenhuma intervenção nas ações de atores não-estatais. Fluxos de capitais, barreiras alfandegárias cada vez menores e a alta velocidade de realocação industrial, em caso de necessidade, passaram a constanger severamente a capacidade de condução de políticas de desenvolvimento de diversos países. Seja pelas crises sistêmicas, como no caso da Ásia, Rússia ou Brasil, seja pela capacidade de geração de riqueza, o poder dos agentes de mercado tem dado demonstrações cada vez mais visíveis, ao longo dos últimos anos, de sua capacidade.

STRANGE (1988, p. 9-11) faz dessa constatação a ponta de lança de suas críticas à abordagem tradicional que as disciplinas de Relações Internacionais e Economia Política Internacional fazem do ambiente externo. Para ela, enquanto a compreensão do mundo passa cada vez mais pelo entendimento do papel dos atores não-estatais, principalmente das empresas transnacionais, os trabalhos teóricos filiados à ortodoxia ainda vêem o Estado

como único e central ator das relações internacionais, não raro em recorrentes debates voltados sobre questões como a disputa por território, capacidade militar ou, mais abrangentemente, capacidade industrial. É nessa linha, por exemplo, que boa parte da produção acadêmica em relações internacionais, a partir de meados da década de 80, esteve voltada para o debate sobre o “declínio” norte-americano perante Japão e Alemanha por exemplo. A ocupação de espaços cada vez maiores pelas economias japonesa e alemã, exemplificada pelo período de superação na indústria automobilística, ou domínio em semicondutores, fez crer que a capacidade produtiva americana entrara em início de esgotamento, redefinindo-se o sistema mundial de poder. Para STRANGE (1988, p.10), enquanto a academia mergulhou na busca de modelos cada vez mais positivos, visando determinar padrões de comportamento da ação estatal por meio de analogias a modelos econômicos, ou mecanismos como o “dilema do prisioneiro”, as relações internacionais foram profundamente alteradas por transformações estruturais, resultantes da tecnologia e da liberalização de mercados. Existiria um hiato profundo, de difícil reconhecimento, entre a realidade internacional e os modelos utilizados para sua compreensão.

O fim da hegemonia americana ocupou lugar importante por muitos anos, sem que, contudo, o tempo provasse qualquer análise. Strange ataca essa visão a partir de seu duplo viés de focar excessivamente o contexto norte-americano e por fazer correspondência direta entre a posse de recursos e poder. Ao contrário do que se predizia, os Estados Unidos não perderam sua posição de hegêmona, viram-na mesmo reforçada, em meio a transformações que impuseram a Estados e autoridades não-estatais novos padrões de relacionamento. Além do mais, o peso específico dos Estados Unidos em todos os campos de relacionamento internacional é tamanho que sua capacidade de influenciar resultados não encontra paralelo. Essa é a base da argumentação sobre o conceito de “poder estrutural”, basilar em todo o pensamento de Susan Strange, como veremos mais adiante.

Por fim, é importante ter em conta dois resultados da concepção do poder sobre resultados. Em primeiro lugar, o surgimento de número cada vez maior de atores não-estatais com poder de alterar o rol de escolhas possíveis a outros atores, principalmente no caso do Estado, implica a formação de um novo sistema internacional de poder. Esta idéia aproxima-se, de certo modo, ao conceito de Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), composta pelos Estados, organizações internacionais, ONGs e blocos regionais. Sendo a

visão de Strange essencialmente ligada à economia política, a idéia de ordem econômica aproxima-se dos mesmos objetos sem necessariamente cobrir a mesma área de discussão (por exemplo, o caso das organizações criminosas). Em segundo lugar, Strange classifica os atores não-estatais capazes de exercer poder no plano internacional como autoridades, na medida em que a limitação de escolhas que podem impingir a outros atores, no interior de uma dada estrutura, significa ocupar determinado espaço onde pode exercer esta mesma autoridade.

A especificidade dos conceitos de poder e política na obra de Susan STRANGE (1988, 1996) implica visão diferenciada sobre os fenômenos internacionais, colocando sua abordagem em um plano onde contrasta simultaneamente com pressupostos da economia e da ciência política. Nesse sentido, a definição de poder explicada anteriormente remete a um tratamento particular sobre o exercício da política dentro da perspectiva de Economia Política Internacional de Strange. Tal como na questão do poder, a ação política é vista como algo que se estende muito além dos limites do Estado.

Baseando-se na visão de David Easton, em *The Political System*, STRANGE (1996, p.34) define política como sendo o processo de alocação de valores na sociedade. Entende-se por valores a consecução de objetivos socialmente aceitos e desejáveis que servem, ao mesmo tempo, como meios e fins para a estruturação da vida social. Assim, valores como democracia, justiça e progresso, por exemplo, servem simultaneamente como objetivos a serem perseguidos e instrumentos de melhoria das relações entre os membros de determinada sociedade. Toda a teoria de Susan STRANGE (1988, p.1-6) tem como fundamento a realização de quatro valores básicos, cujo conjunto ela denomina “condição humana”. Esses valores são o ponto de partida para as relações humanas, o exercício do poder e da política e, conseqüentemente, suas implicações nos níveis nacional e internacional. São eles: riqueza, segurança, justiça e liberdade. Fazer política é determinar o modo pelo qual cada sociedade busca realizar esses valores, agindo sobre estruturas e arranjos que configurem feição própria a cada sociedade. A ação política define os processos de distribuição, entre indivíduos ou grupos, de cada valor. Assim, o papel das estruturas, em cada sociedade, estaria necessariamente vinculado a uma função permanente de criar um arranjo próprio de segurança, riqueza, liberdade e justiça para seus membros, segundo processos internos de exercício de poder (visto como poder sobre a definição de

resultados). Toda sociedade visa proporcionar algum grau de segurança, liberdade e justiça a seus integrantes, da mesma forma que a melhoria das condições materiais de existência também é um objetivo desejável, e estruturado segundo determinados arranjos produtivos e econômicos.

Essa definição de política casa-se adequadamente com a definição de poder como sendo a capacidade de definir e influenciar o resultado de determinadas situações ou processos. Uma vez que se detém a capacidade de alterar a forma pela qual uma sociedade cria e distribui riqueza, por exemplo, detém-se simultaneamente poder e executa-se uma ação política. O exercício do poder dentro dos processos de alocação e realização de valores básicos de uma sociedade configura a prática política e, nesse sentido, parece ficar claro que o exercício da política não se restringe unicamente ao que ocorre dentro da organização do Estado.

Muito embora o Estado tenha sido originalmente concebido como instrumento básico de organização social, pelo qual os homens inicialmente buscaram garantir segurança e possibilidades de viabilização da vida em sociedade, o grau de desenvolvimento atual permite ver que organizações situadas fora do Estado detêm hoje poder considerável na determinação de estruturas conducentes à realização de justiça, riqueza, liberdade e, até mesmo, segurança, o fator mais característico da concepção hobbesiana do Estado.

Duas importantes questões teóricas surgem a partir dessa visão ampliada dos processos políticos. Em primeiro lugar, a tradicional separação entre política interna e política externa, bastante ressaltada pela distinção disciplinar entre Relações Internacionais e Ciência Política, perde validade já que a realização de objetivos socialmente definidos pode vir de contribuição de atos relativos à vida interna do país, ou de fora, como bem exemplifica a criação de riqueza em um mundo economicamente integrado (STRANGE, 1996, p.36). Em segundo lugar, e de modo importante, pode-se dizer que a clássica separação entre as lógicas do mercado e do Estado, quase sempre residentes em áreas separadas por pressupostos irreconciliáveis, tende a convergir para um campo comum, uma vez que o mercado também passa a ser considerado como espaço para o exercício da política por meio de seu papel na criação e distribuição de riqueza, entre outros. Essa dupla unificação, ao permitir que a política seja entendida como fenômeno amplo, que permeia a vida social em diversas estruturas, encaixa-se na perspectiva da EPI e possibilita o

fundamento para a construção do modelo teórico de poder estrutural, que passaremos a discutir nos próximos capítulos.

5.2. MUDANÇAS ESTRUTURAIS

Todo o modelo de poder estrutural de Susan Strange funda-se na pressuposto de que, ao longo das duas últimas décadas, de maneira mais intensa, o ritmo das transformações impostas pelos avanços tecnológicos, mobilidade de capital e alterações na estrutura de conhecimento (comunicações, valorização do trabalho intelectual especializado, etc) implicou mudança significativa na relação entre Estado e mercado, com efeitos de redistribuição de poder entre as partes.

Em artigo intitulado *States, firms and diplomacy*, publicado em 1992 na revista *International Affairs*, STRANGE (p.1-15) argumenta que as modificações no comportamento econômico e político de diversos países teria raízes comuns, decorrentes da soma de mudanças estruturais. Assim, a transição à economia de mercado dos países do bloco soviético, a adoção da democracia liberal e de reformas econômicas na América Latina e a emergência dos países do Sudeste asiático guardariam entre si semelhança nas pressões sociais por mudança que se originaram dessa nova dinâmica política em econômica.

O primeiro fator de mudança estrutural seria a tecnologia e o crescimento de seu uso intensivo nos processos industriais e até mesmo agrícolas. A tecnologia permitiu ganhos de eficiência através da adoção de novos processos e materiais que, por representarem ganhos de competitividade, foram gradualmente colocando a concorrência pelos mercados mundiais em base dependente de constantes inovações. Inovar, a partir da incorporação dos benefícios da tecnologia na produção, passou a ser requisito de sobrevivência. Em um ciclo que se reproduz, autoreferenciado, a seqüência de inovações que se superam, visando ganhar maiores parcelas de mercado, termina por reduzir a vida útil de cada processo de inovação, limitando significativamente o período de tempo disponível para recuperação dos gastos em tecnologia. Isso cria tensões diretas frente a um quadro de elevação dos custos de

investimento em pesquisa e desenvolvimento. Gastos maiores e tempo de recuperação menor levam diretamente à uma situação de exclusão daqueles que, por falta de acesso a crédito, ou incapacidade de financiar inovações por conta própria, não têm condições de aderir às novas regras do jogo da competição por mercados internacionais. Para os que permanecem, as saídas para a lucratividade consistem em buscar o maior número possível de mercados, atingindo dimensão global na base de consumidores, bem como objetivar crescimento como forma de garantir ganhos de escala, escopo, facilidades de inovação decorrentes da exposição a diferentes ambientes competitivos nacionais, e rentabilidade capaz de gerar investimentos ou atrair crédito. As implicações disso para os Estados se estendem desde a limitação nas perspectivas de estratégias autárquicas de desenvolvimento, até a pressão crescente por abertura de seus mercados internos.

Além do papel central da tecnologia, STRANGE (1992) aponta que a mobilidade de capital, necessária para financiar uma estrutura produtiva em constante expansão geográfica, há muito havia adquirido fluidez entre as fronteiras. Nesse sentido, a desregulamentação promovida pelos Estados Unidos, liberalizando os serviços bancários, e as novas possibilidades de criação de crédito, advindas do colapso do sistema de Bretton Woods, no início dos anos 70, criaram as condições para a explosão de uma economia financeira dotada de poder suficiente para catapultar investimentos produtivos em escala global, ou estrangular a atividade econômica por meio de sucessivas crises sistêmicas. A marca da mobilidade de capital passou a ser sua volatilidade, derivando daí a dinâmica de um jogo onde os riscos são elevados assim como as diferenças na distribuição de ganhos e perdas.

Tão importante quanto as duas mudanças estruturais acima é o papel representado pelos custos reais decrescentes nos transportes e comunicações. No caso dos transportes, as facilidades de integração física entre pontos distantes do globo possibilitou não só a ampliação do mercado, alcançando consumidores distantes em um contexto de redução de barreiras comerciais. A integração pelos transportes abriu as portas para que as empresas transnacionais pudessem passar a explorar novas formas de organização, dispersas geograficamente, mas integradas na rede de gestão e controle, aproveitando as vantagens comparativas de cada local.

A integração pelas comunicações, além de viabilizar sistemas de gestão descentralizados mas eficientemente controlados, teve implicações na aquisição de informações sobre o mercado, possibilitando nível de conhecimento muito mais profundo sobre hábitos dos consumidores, e permitindo o desenvolvimento de estratégias cada vez mais específicas e complexas. Entretanto, um dos impactos mais significativos da estrutura de conhecimento, provocado pela integração das comunicações, foi o processo de tensão cognitiva decorrente da crescente percepção pelo cidadão comum da melhora no padrão de vida que pode decorrer das melhoras em bens e serviços disponíveis em mercados competitivos. No que Strange classificou como *embourgeoisement*, o acesso à informação ampliou a noção dos abismos que separavam diferentes mercados, estimulando mudanças nos hábitos dos consumidores e aumento das pressões sociais sobre governos, com evidentes reflexos nas urnas. Um exemplo típico de tensão cognitiva foi o caso da indústria automobilística brasileira no início dos anos 1990. Classificados como “carroças”, veículos extremamente defasados em termos tecnológicos, como o tradicionalíssimo “Opala”, chegavam a custar mais de vinte mil dólares. As vantagens de ganho político para discursos liberalizantes era evidente e, seja no Brasil ou, em grau muito maior e certamente diferenciado, na ex-União Soviética, a queda de modelos autárquicos de desenvolvimento foi acelerada pela percepção de sua defasagem em termos de criação de riqueza.

5.3. PODER RELACIONAL E PODER ESTRUTURAL

O modo como o poder é exercido constitui um aspecto importante na estruturação das relações políticas. Diferenças na intensidade com que se exerce poder, ou na maneira direta ou indireta como este se manifesta, podem trazer alterações significativas em termos de resultado. Tradicionalmente, as ações de poder são associadas a práticas diretas de uso da força ou pressão, típicas de relações onde predomina o conflito aberto. A realidade do sistema internacional de hoje, entretanto, demonstra que esse padrão de relacionamento não é o mais recorrente, apesar do grande destaque e visibilidade que guerras e intervenções recebem por parte da mídia. Pelo menos após a Segunda Guerra Mundial, o ambiente

internacional passou a viver período de relativa estabilidade, marcado mais por conflitos localizados do que por distúrbios de ordem geral. Essa relativa estabilidade, entretanto, não significou dizer que o exercício do poder entre diferentes atores das relações internacionais tenha sido reduzido. Na verdade, afora momentos de confrontação direta, o poder é freqüentemente exercido por via intermediada, sem que se verifique relação aberta entre duas partes, como no caso das negociações em foros multilaterais, regimes ou organizações regionais.

Essa distinção entre uma via direta e outra indireta de exercício de poder caracteriza a base para a discussão do que Susan STRANGE (1988) define como a diferença entre poder relacional (ou direto) e poder estrutural (ou indireto e, como diz o nome, mediado por estruturas). Essa dicotomia ocupa espaço central na discussão teórica sobre o papel das empresas transnacionais no sistema internacional de poder, conforme discussão sobre o assunto mais adiante.

O poder relacional é aquele que um agente exerce sobre outro em relação direta, sem intermediação. Consequentemente, é bilateral no sentido de seus fluxos. Pode ser caracterizado, muitas vezes, pela pressão direta, ou persuasão resultante do contato direto entre duas partes. Strange exemplifica-o como sendo o poder de um *capo* sobre outros membros da máfia ou, de outro modo, o poder do presidente de empresa sobre os diretores e outros funcionários. Ao contrário do poder estrutural, o poder relacional só pode existir a partir de uma manifestação aberta e declarada dos interesses de determinado agente com capacidade de influência, por diversos meios, sobre o comportamento de outros. Os interesses envolvidos são claramente identificáveis, uma vez que as ações abertas de pressão ou força fornecem indicação relativamente precisa sobre os objetivos visados. O exercício do poder relacional implica custos mais altos, já que a via direta não pode ser empreendida sem o uso de recursos. O dispêndio, em termos de capital financeiro e político, é significativamente maior do que o exercício do poder estrutural, já que a pressão bilateral tende a evidenciar a relação de disputa entre um lado forte e outro fraco, repercutindo de maneira nem sempre confortável perante outros atores.

Visando minimizar o desgaste, muitos Estados optam por exercer o poder relacional a partir de marcos teóricos ou legais que, em geral, tendem a ser documentos ou declarações de órgãos multilaterais como, por exemplo, Resoluções do Conselho de Segurança da

Organização das Nações Unidas. O preço, cobrado em termos de legitimidade, por ações bilaterais tende a ser tão menor quanto mais respaldada uma ação estiver por práticas ou princípios comumente aceitos nas relações internacionais. É dessa busca por legitimidade que decorre o extremo cuidado e a longa negociação dos textos contidos em declarações de organismos multilaterais, como foi o caso de Doha, no encontro da OMC - Organização Mundial de Comércio - em novembro de 2001, no qual o processo de negociação quase foi perdido no impasse criado entre o uso das palavras *shall* e *should* na redação final do texto sobre liberalização do comércio agrícola. Todo o “blá-blá-blá” dessas declarações, nas quais a exposição de princípios muitas vezes sobrepassa largamente as possibilidades práticas de implementação, serve mais à delimitação do espaço de manobra de poder relacional dos mais fortes sobre os mais fracos do que propriamente para um fiel cumprimento das metas que ali estão dispostas. A cautela da Europa com o texto sobre agricultura visava a não perder sua capacidade de proteção, com uma redação conclusiva sobre o assunto, enquanto o teor de gradualidade do texto permitiu que os exportadores agrícolas – como o Brasil - limitassem o escopo da proteção que pode ser imposta bilateralmente, condicionando, de certa forma, o exercício de poder relacional europeu por meio de barreiras não-alfandegárias bilaterais. Esses textos refletem, para o mais fraco, o desejo de transferência do potencial de poder relacional do forte para uma estrutura, na qual se abre a possibilidade de negociação em bases onde a força individual das partes mais fortes dilua-se em meio a mecanismos de negociação que permitam espaço de manobra às partes mais fracas.

O benefício do sistema multilateral é o de disciplinar a dinâmica das negociações para partes sem muitos recursos de poder, além de poder proporcionar a possibilidade de algum ganho por barganhas cruzadas (abertura agrícola *versus* ganhos no mercado de serviços, por exemplo). Para o lado poderoso evita-se o desgaste de ter de agir permanentemente de modo direto, custoso (principalmente em termos políticos), além da consolidação de um cenário mais estável.

O poder estrutural é de natureza indireta, não implicando relação aberta entre as partes que interagem, e é múltiplo, no sentido de seus fluxos (“multilateral”). O poder estrutural de um dado agente tende a ser resultado de seu peso relativo em uma dada equação de poder ou problema a ser resolvido. Será tão maior quanto a percepção de

importância que lhe for conferida pelos outros *stakeholders*, na resolução de um problema. Para Strange, a “simples presença” de um contendor importante, ainda que sem manifestação clara de seus interesses, é razão suficiente para alterar o resultado de determinada situação. Exemplo disso pode ser visto no papel de condicionante que a presença dos Estados Unidos na ONU ou, melhor ainda, no Banco Mundial e FMI, impõe. Ainda que os norte-americanos não se manifestem abertamente sobre determinada questão, o peso de sua presença e poder nessas instituições já é um condicionador *a priori* de qualquer iniciativa para resolução de questões ali apresentadas. Outro exemplo, ainda, seria, no setor de telecomunicações brasileiro, a sugestão de regras que fossem de encontro aos interesses das grandes empresas do mercado, como no caso da Embratel. O confronto é possível, bem como a vitória de visões contrárias à empresa, mas não se pode negar que qualquer solução deverá sofrer adaptações diante do peso da Embratel na estrutura. Essa é uma das principais características do poder estrutural: alterar resultados, ou modificar as possibilidades de escolha de soluções dos outros contendores, a partir do peso e importância detidos por um desses mesmos contendores. O poder estrutural, portanto, determina os “fracos” e os “fortes” de acordo com o tipo de questão, ou área de problema a ser discutido. Susan STRANGE (1988, p.25) define o poder estrutural da seguinte maneira:

“ O poder estrutural confere o poder/capacidade de decidir como as coisas devem ser feitas, o poder de estabelecer o modo pelo qual os Estados se relacionarão uns com os outros, como se relacionarão com as pessoas, ou com as empresas. O poder relativo de cada parte em relação será maior, ou menor, se uma das partes também estiver determinando a estrutura adjacente dessa mesma relação. ”¹⁰

É importante notar que, como diz o próprio nome, o poder estrutural é exercido dentro de uma determinada estrutura e, portanto, pressupõe uma certa base de reconhecimento de

¹⁰ “Structural power confers the power to decide how things shall be done, the power to shape frameworks within which states relate to each other, relate to people, or relate to corporate enterprises. The relative power of each party in a relationship is more, or less, if one party is also determining the surrounding structure of a relationship.”

padrões de conduta (legitimidade) que cada componente confere a outro de modo a viabilizar sua existência. Tal como nos exemplos citados anteriormente, no caso da ONU e da OMC, a estrutura que resulta da constituição de órgãos e mecanismos de negociação multilateral é, *per se*, uma fonte de legitimidade. O conceito de poder estrutural não está distante da idéia de “projeção de poder”. Ou seja, em um debate sobre a reforma do sistema financeiro internacional, opor-se ao FMI, por exemplo, é praticamente a mesma coisa que opor-se à totalidade da atual estrutura do sistema financeiro internacional, uma vez que o FMI tem enorme peso diante dos demais componentes. Há diferença, logicamente, mas a aproximação parece inegável. Ainda nessa linha, pode-se ver que o poder estrutural está condicionado a um tema, uma estrutura, um campo de atividade onde se resolvem problemas específicos. Mudando a natureza do problema, muda o rol de agentes detentores de poder estrutural.

Outro aspecto importante do poder estrutural é sua precedência, em relação ao poder relacional, no exercício do poder por agentes não-estatais. Por razões óbvias, a maior parte dos atores não-estatais não dispõe dos mesmos recursos e capacidade de coerção colocados a serviço do Estado mas, não obstante, o crescimento da importância das questões transnacionais, a diluição do poder estatal diante da liberalização de mercados e, principalmente, as novas possibilidades de organização, muitas vezes em rede, dos demais atores permite que a presença de autoridades não-estatais seja bastante significativa em diversas áreas. Fora do Estado, as autoridades detentoras de poder o exercem, na maior parte das vezes, de forma estrutural. Um exemplo disso é que a pressão internacional por adequação de regimes políticos a padrões mínimos de respeito aos direitos humanos obtém mais êxito a partir da estrutura de informação e denúncia composta por ONGs e imprensa do que, propriamente, pela iniciativa de Estados estrangeiros. Uma das principais características das organizações não-governamentais que atuam internacionalmente é o seu papel de constituir uma estrutura de pressão da sociedade civil organizada sobre diferentes governos, contribuindo para moldar o tratamento de questões como o meio-ambiente ou direitos humanos nos foros internacionais. As ONGs, assim como as empresas transnacionais, constituem uma das fontes de poder estrutural no sistema internacional em questões cada vez mais relevantes.

Poder relacional e poder estrutural podem coexistir sob determinadas circunstâncias, como no caso da intervenção americana no Afeganistão em 2001. Antes do ataque a Nova York, a relação de apoio entre Islamabad e Kabul ocorria segundo os interesses das partes, mas necessariamente condicionada pelo monitoramento dos EUA que, exercendo poder estrutural, patrocinaram diversas Resoluções do Conselho de Segurança da ONU condenando o regime afegão e fazendo levantamento internacional do patrimônio de Osama Bin Laden. A esta época os americanos exerciam seu poder estrutural sobre o Afeganistão e o Paquistão, procurando, sempre que possível, não confrontar a frágil “estrutura” de legitimidade baseada na não-interferência, já que três países reconheciam o governo afegão (na verdade, pode-se argumentar que os custos de uma ação direta não se justificavam). Depois do ataque a Nova York, a gravidade da situação tornou sem sentido qualquer exercício de poder estrutural para atingir os objetivos de eliminação dos campos de treinamento de terroristas, e os Estados Unidos passaram a exercer diretamente poder relacional sobre o Paquistão na forma de perdão de dívidas, investimentos e cooperação militar. Foram inúmeras as visitas de líderes ocidentais como Blair e Schroeder, bem como membros do primeiro escalão norte-americano como Collin Powel e Rumsfeld à capital paquistanesa visando criar base de apoio em país muçulmano na investida contra os extremistas do Taliban. Além das razões militares práticas, bastante evidentes nesse caso, visava-se adicionalmente construir uma estrutura que não expusesse os EUA como única força de intervenção no território afegão. Muito embora a dinâmica tenha sido transferida do poder estrutural (indireto) para o relacional (direto), houve uma permanente preocupação em legitimar-se a ação americana nas bases dessa frágil “estrutura” de coalizão internacional.

| Poder Estrutural | Poder Relacional |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Conferido pelo peso/importância de um componente no interior de uma dada estrutura. • <i>Legitimado</i> pela existência da estrutura e manutenção da estrutura. • <i>Manifestação do interesse</i>: indireta, sem necessidade de declaração. • <i>Vetores</i>: múltiplos, não necessariamente direcionados de modo consciente ou proposital. Ação no plano multilateral. • <i>Custo</i>: relativamente baixo, é tão menor quanto a sinergia de interesses com outros componentes da estrutura. • <i>Associações</i>: conceito de “projeção de poder”. | <ul style="list-style-type: none"> • Conferido pelos recursos detidos por um agente em comparação com outro. • <i>Legitimado</i> pela força, capacidade de persuasão ou coerção, em última instância. • <i>Manifestação do interesse</i>: direta; suave na persuasão e bruto na coerção. • <i>Vetores</i>: um único vetor, direcionado sempre de forma intencional e consciente. Ação no plano bilateral. • <i>Custo</i>: alto, em geral. Reduzido, no caso da persuasão decorrente de pressão direta, ou se respaldado por documento ou declaração multilateral. Elevado na forma de coerção. • <i>Associações</i>: idéia de “ingerência”. |

5.4. DIMENSÕES DO PODER ESTRUTURAL

Estando o poder estrutural circunscrito a um determinado campo de problemas, resta identificar como estão organizadas essas estruturas no plano internacional. Susan STRANGE (1988) aponta quatro estruturas principais como eixos do exercício do poder estrutural no plano externo. São elas: a estrutura de segurança, a estrutura de produção, a estrutura de crédito e, por fim, a estrutura de conhecimento e crenças.

A primeira estrutura, relativa à segurança, remete à problemática clássica do estudo de relações internacionais. A preservação da soberania de cada Estado, seja por meio da capacidade de impor custos altos a agressores estrangeiros, seja pelo exercício direto do poder relacional calcado em recursos de força, é um dos fundamentos da abordagem ortodoxa “Estado-cêntrica”, que vê o ambiente internacional como sendo, em essência, uma anarquia na qual entes autônomos determinam suas ações a partir de uma análise de custos e benefícios de suas ações em contraste com os recursos detidos por outros Estados. Essa dimensão do poder baseado na força, constitutiva da estrutura de segurança é muitas vezes bem exemplificada pelas guerras de conquista de território. Ao longo das últimas décadas vem sofrendo alguma modificação, como no caso do terrorismo, ou da proliferação do mercado de armamentos, mas continua em grande parte a conservar a mesma dinâmica e lógica de ação que a caracteriza desde a formação dos Estados nacionais. O Estado ainda é inquestionavelmente o grande ator da estrutura de segurança.

A segunda estrutura, relativa à produção, trata da criação de riqueza – um dos valores que originalmente fundamentam todo o modelo de Strange – por meio das empresas, nacionais ou transnacionais, das políticas industriais empreendidas por cada governo e das constantes modificações ocorridas no padrão de relacionamento entre capital e trabalho, afetando o bem-estar de segmentos consideráveis da população de determinados países. A estrutura produtiva vem crescendo em importância nas últimas décadas, uma vez que a liberalização dos mercados e a queda de barreiras ao comércio internacional intensificam a competição entre empresas e, até mesmo, entre Estados por maior inserção nos benefícios gerados por uma integração ao sistema de comércio internacional. Além disso, essas modificações vêm permitindo novos processos de alocação das partes componentes de

diversas cadeias produtivas, internacionalizando-as, tal como demonstrado por BARTLETT e GHOSHAL (1995), a partir do impulso conferido pelos avanços nas redes de comunicação e transporte. É na estrutura de produção, e suas crescentes implicações sobre o condicionamento que impõe a diversas políticas públicas, que a moderna empresa transnacional desponta como ator de importância cada vez maior no exercício de poder estrutural. Empresas e governos, ou Estados e mercados, interrelacionam-se em distintos padrões de aliança e disputa na busca pela produção de riqueza.

A terceira estrutura é a de crédito, naturalmente ligada à segunda, de produção, pelo íntimo vínculo que ambas mantêm na busca pelo objetivo social de riqueza e progresso. O crédito é o sinal característico da moderna economia integrada internacionalmente, já que as transações financeiras entre diferentes mercados são a área de maior liberdade de movimento e intervenção estatal. A mobilidade do capital com grande agilidade entre tempo e espaço é freqüentemente identificada como sendo a face visível, e por vezes perversa, da globalização. Seus efeitos na criação, ou destruição, de riqueza não podem ser desprezados, conforme demonstraram as crises da Ásia, em 1997, da Rússia, em 1998, do Brasil, em 1999, e mais recentemente, de maneira trágica, o colapso da Argentina, em dezembro de 2001. A principal característica do crédito, atualmente, é sua capacidade de afetar a produção sem que necessariamente haja necessidade de uma acumulação prévia de capital (STRANGE, 1988, p.30), tal como acontecia no início do capitalismo industrial. O abandono do padrão-ouro e a arquitetura do sistema financeiro internacional permitiram que o mundo adentrasse a uma era onde a criação de valor respalda-se fluidamente na capacidade econômica das principais economias industrializadas, podendo-se, como no caso dos Estados Unidos, criar crédito de modo autônomo, capaz de sustentar por vários anos os enormes déficits da sua balança comercial, por exemplo. Na estrutura internacional de crédito, os Estados, em geral, são coadjuvantes de importância menor, ou mesmo insignificante, conforme demonstra a história recente de ataques especulativos a diversas moedas nacionais. Com exceção dos Estados Unidos e, a partir de agora, do papel desempenhado pelo Banco Central Europeu a partir de Frankfurt, os atores de importância na estrutura de crédito são os bancos internacionais, os fundos de pensão, os grandes investidores e organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial ou o BIS, em Basileia. Tal como na estrutura de produção, onde as empresas

transnacionais ocupam espaço central, os bancos podem ser vistos na estrutura de crédito como ocupando o mesmo lugar, sendo, de fato, empresas transnacionais financeiras.

A quarta e última estrutura é a do conhecimento, e compreende gama bastante variada de atores e temas. A estrutura de conhecimento pode ser entendida como um *continuum* que vai dos extremos da intangibilidade, no caso da ideologia, aos benefícios tangíveis da tecnologia, do outro lado. A tecnologia é o recurso de conhecimento mais disputado por empresas, Estados ou, até mesmo, por organizações criminosas. Já a ideologia, ou as doutrinas que inspiram as atividades de *policy-making*, provêem elemento indispensável de organização das demais estruturas de crédito, produção e segurança, residindo na própria base de estruturação da vida social. A capacidade de divulgar ou limitar o acesso ao conhecimento e informação confere poder a seus detentores, bem como o modo pelo qual o conhecimento pode ser moldado. STRANGE (1988, p.31) coloca a dinâmica da estrutura de conhecimento em bases restritivas ao dizer que um dos principais meios de exercício do poder estrutural na área do conhecimento reside na capacidade de negar acesso ou limitá-lo em termos de acesso por outros, como no caso das vantagens competitivas advindas de inovações tecnológicas.

O modelo de poder estrutural de Susan Strange, portanto, compreende a dinâmica das relações internacionais a partir da análise destas quatro principais estruturas, identificando no interior de cada uma os principais atores capazes de alterar os resultados ou escolhas das outras partes, através do exercício do poder estrutural que implica consequências políticas não necessariamente advindas do tradicional campo das relações interestatais. O modelo de poder estrutural abarca novas possibilidades de atores que, uma vez reconhecidos como capazes de deterem poder e produzir relações políticas – conforme visto na parte de fundamentos conceituais do modelo de Strange – passam a desempenhar papel importante nas relações internacionais, como é o caso das empresas transnacionais, organizações não-governamentais, organizações internacionais e organizações clandestinas, além do Estado.

A discussão sobre o papel da empresa como agente das relações internacionais insere-se necessariamente nesse quadro e, de modo mais preciso, no peso crescente que as estruturas de produção e crédito vêm assumindo por conta das alterações no ambiente internacional, resultantes do avanço tecnológico, de transportes e de integração produtiva e financeira em escala global.

Vale notar que em *States and Markets*, obra na qual Susan Strange primeiro expõe seu modelo de poder estrutural, as quatro estruturas acima são identificadas como “estruturas de poder na economia mundial”, desempenhando papel primário em contraste com outras, que assumem papel secundário, como: transportes, comércio, energia e bem-estar. A escolha dessas quatro áreas de poder estrutural em primeiro plano reside nas três fontes de poder identificadas por STRANGE (1988, p.23), nominadamente, a força, a riqueza e as idéias. O poder estrutural em termos de segurança liga-se à idéia de força, enquanto as estruturas de produção e crédito têm como base o poder afeto às questões relacionadas à riqueza. Por fim, as idéias como fonte de poder refletem-se na estrutura de conhecimento. Essa ligação entre estruturas de poder e suas fontes também pode ser estendida ao que Strange considera como sendo os valores básicos da organização política e econômica de cada sociedade: segurança, riqueza, justiça e liberdade. Sendo o objetivo do presente trabalho apresentar o modelo de poder estrutural à luz do papel das empresas nas relações internacionais somente serão estudadas as quatro estruturas primárias.

5.5. A ESTRUTURA DE SEGURANÇA

Na hierarquia das necessidades humanas a segurança ocupa provavelmente o nível mais básico, já que é por meio dela que a continuidade da vida pode ser garantida no tempo, permitindo a indivíduos e sociedades a realização de outros objetivos. Falar em segurança, portanto, implica discorrer sobre integridade física e sobre os meios de força que caracterizam situações de ameaça ou defesa. No plano internacional, essa questão apresenta-se entre os extremos da paz e da guerra entre Estados, ou das questões de cooperação ou conflito, em um segundo momento. Elementos de expressão de poder, tais como capacidade bélica ou estrutura produtiva, desempenham papel importante em ações de dissuasão ou coação entre Estados, caso seja necessário.

Conforme visto anteriormente, a estrutura de segurança internacional é aquela que apresenta o campo de debate mais alinhado com a abordagem clássica do estudo de relações internacionais, onde o mundo constitui-se primordialmente de um todo anárquico

no qual entidades soberanas - os Estados - reivindicam para si o monopólio legítimo do uso da força dentro de seus limites territoriais. As relações internacionais resultariam desse sistema interestatal onde a agenda é dominada por temas como efetivos militares, tecnologia de armamentos e disputas territoriais, entre outros. O predomínio dessa visão centrada na figura do Estado (STRANGE, 1996, p.38) encontra justificativa histórica na recorrência de conflitos internacionais gerados a partir da formação dos Estados nacionais pelo Tratado de Westfália. Guerras de conquista, de expansão ou em nome da delimitação de fronteiras precisas são a primeira causa de conflitos armados há vários séculos e, por isso mesmo, a validade da perspectiva de estruturas de segurança centrada no Estado permaneceu ao longo do tempo. Alianças entre Estados visando a garantir segurança, guardam grande semelhança, em termos de mecanismo de origem, a processos de negociação e objetivos, seja no caso das guerras napoleônicas ou, mais recentemente, na Organização do Atlântico Norte. A percepção de ameaças à soberania de um Estado e sua capacidade de estruturar a vida social dentro de um território definido é elemento central nos processos de conflito ou paz. Sendo a percepção um elemento essencialmente subjetivo, a estrutura de segurança oscila entre o abstrato das percepções (equivocadas ou não) e fatores bastante concretos tais como números de soldados, tanques e ogivas nucleares. Esse jogo entre fatores sutis e extremos de força bruta, entre a diplomacia e a caserna, pouco parece ter mudado desde os tempos de Maquiavel.

A importância da estrutura de segurança reside em seu papel de garante da estabilidade a todos os demais sistemas, nacionais ou internacionais. Guerras, ou mesmo incertezas, têm impacto devastador sobre a estrutura produtiva, paralisando negócios, alterando a estrutura social. Sob conflito, todas as demais estruturas de um Estado passam a subsidiar a estrutura de segurança, racionando-se matérias-primas, combustível, e concentrando vastos recursos humanos nas operações de ataque ou defesa. Além do compreensível esforço de guerra a que se submetem estruturas como a de produção e a de crédito, a batalha no campo da informação não perde em importância. Exemplos numerosos podem ser encontrados ao longo da Guerra Fria ou, em versão atualizada, nas fitas de vídeo de Osama Bin Laden divulgadas pela rede de televisão Al-Jazeera.

Seja por razões de perspectiva histórica, seja em virtude de fatos atuais, qualquer tentativa de compreensão da dinâmica do sistema internacional deve levar em conta a

abordagem baseada na estrutura de segurança. Entretanto, apesar da validade da análise fundada nas relações de força interestatais, Strange critica a vertente ortodoxa de Relações Internacionais que considera tal perspectiva como sendo a única passível de explicar o ambiente internacional. As mudanças ocorridas nos níveis político e econômico, exemplificadas pela multiplicação dos foros multilaterais de concertação política, pós-1945, ou pelos rápidos avanços tecnológicos e de integração econômica entre partes distantes do globo, resultam na necessidade de incorporação de novos elementos e perspectivas de análise. Apesar de ainda ocorrerem, as disputas territoriais são hoje exceção e não norma, e os conflitos militares, ocasionados por qualquer motivo, são de natureza predominantemente localizada, em geral na “periferia” do circuito de interesses políticos ou econômicos (vide a inação da comunidade internacional ao longo de todo o agravamento da situação de segurança nos Bálcãs, Timor Leste e Afeganistão. As iniciativas sempre foram retardadas e tiveram efeitos paliativos após catástrofes humanitárias de grandes proporções). O atual grau de desenvolvimento tecnológico proporciona meios de produção de riqueza que tornam sem sentido a busca de melhores condições de vida a partir de conflitos militares. STRANGE (1988, p.62) reconhece que o Estado é, de fato, o elemento central das relações internacionais na estrutura de segurança, mas rejeita o monopólio que é concedido ao tema pela linha ortodoxa.

Susan STRANGE (1988, p.48) aponta a disputa entre autoridades como sendo característica essencial dos conflitos e ameaças à estrutura de segurança. Autoridade aqui é entendida como a qualidade daquele que detém poder. Caso um agente decida questionar a autoridade de outro, põe-se de imediato a confrontação entre a capacidade de cada um em determinar resultados, forçando a outra parte a ceder a seus interesses. O conflito de autoridade é evidente nas disputas territoriais e, embora o sistema interestatal seja frequentemente referido como “anárquico”, na verdade, comporta padrões de reconhecimento mútuo de autoridade que terminam por criar regras consuetudinárias e acordos internacionais que conferem certo grau de ordem e disciplina ao sistema.

Além das implicações na preservação de um quadro estável à organização da sociedade, a estrutura de segurança vem sofrendo alterações que refletem maior interação com outras estruturas. Torna-se inegável atualmente a penetração crescente da estrutura de produção no mercado de armamentos, transformando a preservação e ameaça à segurança

em um lucrativo segmento, sem que para isso objetive-se atender a tradicional clientela de exércitos nacionais. Cidadãos comuns, extensas redes de crime organizado e grupos terroristas oferecem demanda aparentemente crescente por armas pequenas, sofisticadas e de grande poder letal. Os chamados “mercadores da morte” beneficiam-se da porosidade de fronteiras nacionais, bem como do aumento dos fluxos e canais de comércio, para escoar sua produção. De granadas em favelas cariocas a bazucas para guerrilheiros isolados em ilhas nas Filipinas, a lógica da produção de armas põe em cheque o monopólio estatal da violência, fazendo restar nas mãos de governos, na melhor das hipóteses, apenas a reivindicação de seu uso legítimo. Não obstante o grau de intersecção entre as estruturas de segurança e produção, a rede financeira internacional, com sua ampla gama de serviços baseados na livre movimentação de capitais, viabiliza operações de suporte como lavagem de dinheiro e transferência de recursos para financiamento a atividades ilícitas. Esse contraste entre Estado e autoridades não-estatais representa a mais séria e moderna ameaça ao domínio do papel que o Estado-Nação exerce, sem rivais, há pelo menos três séculos. É importante notar que o binômio crime organizado – terrorismo assumiu o espaço que hoje ocupa, em parte, como resultado dos avanços na integração transfronteiriça, facilitando o entrelaçamento das estruturas de segurança, produção e crédito, entre outros. Nesse sentido, não se pode menosprezar a função auxiliar que muitas empresas chegam a desempenhar nas redes de organizações clandestinas.

Ao lado desse novo e forte questionamento do poder estatal surge, igualmente, a visão crescente de que o conceito de segurança deve comportar um entendimento que sobrepassasse as questões de território e conflitos armados e abarque temas globais como o efeito-estufa, a segurança alimentar, a preservação dos recursos hídricos, matrizes energéticas e patrimônio genético (STRANGE, 1996, p.33). Esses problemas globais oferecem, como no caso do aquecimento global, ameaça crescente e risco de dano superior a qualquer conflito armado para boa parte dos países. Sua solução por meio dos tradicionais instrumentos conferidos aos governos por um sistema internacional de soberanos é algo totalmente inviável, já que somente a ação concertada de grande número de países poderá empreender ações eficazes. Nesse contexto, iniciativas como a recusa dos Estados Unidos ao Protocolo de Kyoto apenas demonstram anacronismo e, em certa medida, a íntima convergência de

interesses entre o governo norte-americano e os principais representantes de sua estrutura produtiva.

A estrutura de segurança, portanto, fornece base para o desenvolvimento das demais. Seu principal agente, o Estado nacional, continua a exercer o papel predominante que detém há séculos, mas com força crescentemente questionada pelo surgimento de autoridades não-estatais capazes de infligir danos à organização do Estado e romper com seu monopólio dos meios de coerção. Esse questionamento, muito embora sempre tenha existido na forma de grupos guerrilheiros e terroristas, assumiu, a partir dos anos 90, dimensões inéditas, impulsionado pelo contraste entre uma economia mundial cada vez mais integrada, marcada pela mobilidade de capitais, mercadorias e indivíduos, e um sistema legal internacional ainda fortemente calcado na soberania de cada Estado e em um complexo de leis internacionais claramente desatualizadas para lidar com problemas transnacionais.

5.6. A ESTRUTURA DE PRODUÇÃO

A estrutura de produção é definida como “a soma de todos os arranjos que determinam o que é produzido, por quem e para quem, por quais métodos e em que condições” (STRANGE, 1988, p.64). Dentro do contexto da economia política é a estrutura de produção que representa o esforço social de criação de riqueza, impondo muitas vezes uma relação bastante estreita entre os principais agentes de poder e de produção. No tocante aos valores sociais, considerados por STRANGE (1988, p.4-5) como fundamento das diversas estruturas de poder, o objetivo preponderante das atividades produtivas é o acréscimo na riqueza e a melhora das condições materiais de vida, sendo seguido, no contexto capitalista, pela crescente demanda por um ambiente de liberdade econômica, não raro à custa da retração de funções desempenhadas pelo Estado. Em grau de crescente importância, o atendimento às demandas por justiça, dentro da estrutura de produção, vem sendo colocado em evidência, seja pelo impacto distributivo que a mudança do modo de produção apresenta na passagem de estruturas de base nacional para modelos cada vez mais

inseridos em cadeias de valor geograficamente dispersas, seja pela mobilização de vários segmentos da sociedade civil reivindicando uma “globalização para todos”. Com relação ao valor da segurança, a estrutura de produção demanda não só a estabilidade, em termos políticos, como também aspectos de segurança jurídica traduzidos em aceitação de níveis mínimos de proteção à propriedade intelectual e adequação a padrões crescentemente “universais” como o sistema de regras da Organização Mundial do Comércio, por exemplo.

O exercício do poder na estrutura de produção, em termos internacionais, compreende essencialmente três questões de distribuição: espacial, funcional e de benefícios. Exercer o poder sobre a produção implica determinar resultados nestas três dimensões, distribuindo-os diferentemente entre as partes envolvidas. O argumento central de toda a obra de Susan STRANGE, a partir da publicação de *States and Markets*, em 1991, é o de que as decisões cruciais acerca da estrutura de produção internacional situam-se de modo crescente nas mãos das empresas privadas, enfraquecendo consideravelmente o tradicional poder das políticas estatais. Se, no passado, o Estado era o principal ator de poder na estrutura de produção, por meio de seus sistemas de controle e políticas industriais, hoje a configuração de uma economia internacional integrada, baseada em utilização intensiva de tecnologia, capital e forte competição, cada vez mais impede a geração de riqueza de modo autárquico. O poder estrutural sobre a produção foi transferido das mãos dos governos para autoridades não-estatais, sendo as empresas transnacionais o principal novo centro de poder. Em termos históricos, Strange coloca a ascensão do poder estrutural das empresas no interior do sistema de produção internacional como decorrência da expansão das empresas norte-americanas após as duas guerras mundiais do século XX (STRANGE, 1996, p. 73-76). A Primeira Guerra Mundial teve como consequência transformar os Estados Unidos de devedores em credores internacionais, e a Segunda resultou na consolidação de sua hegemonia política e econômica sobre boa parte do mundo, uma vez que sua capacidade produtiva saiu incólume do conflito. A internacionalização das empresas iniciou-se, portanto, como fenômeno essencialmente norte-americano, calcado no fortalecimento do dólar no pós-guerra e na significativa vantagem tecnológica de suas empresas. Strange confirma essa afirmação ao demonstrar que os primeiros estudos de impacto sobre a internacionalização de empresas, como o *Défi Américain*, de Servan-Schreiber, nos anos 60, viam o fenômeno como sendo essencialmente um aspecto da expansão da presença

norte-americana no mundo. Além dessas causas, voltadas para o mercado externo, Strange afirma que razões de política interna também contribuíram para a internacionalização, como, por exemplo, as políticas de estímulo a competição e desconcentração de mercado. O resultado prático desse processo de presença externa foi o ganho competitivo que as empresas norte-americanas passaram a deter em comparação com suas rivais estrangeiras. Além da possibilidade de explorar mercados mais lucrativos, havia ganhos de escala e aquisição de conhecimento cumulativos a cada penetração em novo mercado nacional. O processo terminou por ser emulado por concorrentes européias, japonesas e de países em desenvolvimento, evoluindo do modelo internacional, baseado em Vernon, para o sistema de redes integradas, característico da transnacionalidade apontada por BARTLETT e GHOSHAL (1995, p.13-14).

Em termos espaciais, pode-se dizer, de modo bastante geral, que o sistema de produção internacional estende sua presença a quase todos os países do mundo, em diferentes graus de intensidade, variando conforme a integração de cada unidade aos fluxos do sistema. Afora países desenvolvidos, situados na chamada “triade” composta por América do Norte, Europa e Japão, outros países, como os “tigres asiáticos”, também estão altamente inseridos em operações produtivas internacionais, em decorrência de uma estratégia de desenvolvimento voltada “para fora”¹¹. Eles representam espaços importantes na estrutura de produção internacional pelas características de vantagem competitiva que seu território e sua infra-estrutura podem oferecer, assim como outros países em desenvolvimento, como Brasil e México, por exemplo, relativamente vantajosos em termos de mercado interno e apoio às atividades voltadas à produção. Por fim, em menor grau, já no papel tradicional de fornecimento de insumos básicos, ou como pequenos mercados consumidores, situa-se a maior parte dos países em desenvolvimento. Falar em distribuição geográfica da produção remete ao antigo conceito de divisão internacional do trabalho, onde a presença de um núcleo de países industrializados contrastava com um conjunto de países de economia agrícola, sem acesso a tecnologia e meios de produção.

¹¹ Entende-se como modelo de desenvolvimento “para fora”, característico das economias do Sudeste asiático, as estratégias de criação de riqueza nacional a partir do estabelecimento de indústrias destinadas a abastecer mercados externos, em geral, de países desenvolvidos. Esse modelo contrasta com o de desenvolvimento “para dentro”, adotado por países como o Brasil, voltado para a construção de base industrial para atendimento ao mercado interno.

Pode-se dizer, atualmente, que o peso histórico do antigo sistema de divisão internacional ainda pode ser visto e, até mesmo, explicar as atuais diferenças entre países conforme o grau de desenvolvimento. Entretanto, o progresso econômico verificado a partir de 1945 não mais mantém como válida a distinção entre centro industrializado e periferia agrícola. Apesar do hiato entre países desenvolvidos e em desenvolvimento continuar grande, a relação de diferença assumiu novo patamar de complexidade em consequência das mudanças estruturais impostas pela tecnologia, transportes, comunicações e sistema financeiro. Poucos países exemplificam melhor essa complexidade que o Brasil, onde coexistem os mais diversos graus de industrialização sem que haja reflexo substancial no nível geral de desenvolvimento. A expansão das empresas chamadas multinacionais, no pós-guerra, implicou significativo avanço na industrialização de diversos países de economia agrícola ou tradicional, não obstante persistirem até hoje grande número de desigualdades.

Se, no passado, os esforços de industrialização dependiam em grande parte da intervenção estatal, por meio de grandes aportes de capital e gestão centralizada de setores inteiros, hoje a nova dinâmica da produção mundial coloca nas mãos das grandes empresas transnacionais os recursos indispensáveis de inserção econômica no circuito capitalista internacional. Estratégias de desenvolvimento baseadas em fatores territoriais, sob controle direto do Estado, como baixos custos de mão-de-obra e abundância de matérias-primas, perderam validade como garantia de vantagens competitivas em mercados integrados (BARTLETT & GHOSHAL, 1995, p.7).

A dinâmica da competição, cada vez mais intensa, depende hoje de recursos muito mais escassos do que aqueles tradicionalmente disponíveis aos Estados. Tecnologia e capital são acessíveis apenas a um grupo reduzido de países, anulando o que antes era considerado como recurso de poder estrutural em termos de produção, e transferindo poder das mãos do campo público do Estado para as mãos privadas das empresas. O atual estado do modo de produção capitalista demanda o uso de capital e tecnologia em nível significativamente mais intensivo que o considerado convencional até princípios dos anos 80 e a razão para isso reside, em grande medida, no aumento das pressões competitivas e na maior liberdade de acesso ao conjunto de mercados nacionais. Strange aponta o aumento da taxa de aceleração das mudanças tecnológicas como sendo a principal causa de alteração da

distribuição de poder entre Estados e mercados (STRANGE, 1996, p.7-8). A preponderância desses fatores sobre baixos custos de mão-de-obra e matérias-primas implica também dizer que o rol de atores em condições de disputar o jogo da competitividade comercial passou a ser limitado a um grupo com acesso a capital e diferentes graus de inovação tecnológica. Esse grupo reúne países desenvolvidos e alguns países em desenvolvimento, bem como o conjunto das grandes empresas transnacionais.

As empresas são, cada vez mais, as detentoras não só de vastos recursos a serem aplicados em inovação tecnológica, por meio de diversos mecanismos de crédito, mas também de fatores essenciais de competitividade como o conhecimento mercadológico decorrente da exposição simultânea a diversos ambientes nacionais. A *expertise* daí derivada é um componente essencial de competitividade em mercados integrados, que tendem cada vez mais à unificação, pelo menos em bases regionais (União Européia, NAFTA, Mercosul e APEC, por exemplo). Além disso, se aliarmos as facilidades de acesso à tecnologia, capital e criação de *know-how* competitivo à mobilidade entre fronteiras nacionais, parece ficar clara a vantagem de que dispõem as empresas transnacionais em decidir a alocação de atividades produtivas, com significativo impacto na distribuição geográfica da estrutura de produção internacional. Conforme visto anteriormente no estudo de BATLETT e GHOSHAL (1992) sobre os diferentes modelos de presença das empresas no mercado internacional, as estratégias transnacionais caracterizam-se por uma segmentação da cadeia de fornecedores entre diferentes bases geográficas, visando explorar as vantagens competitivas específicas de cada localidade, com agregação de valor sobre certas etapas de produção, ao mesmo tempo em que se colhem os benefícios de escala e escopo advindos de uma presença global.

Susan Strange afirma que a internacionalização da produção confundiu teóricos tanto de direita como esquerda, de liberais a marxistas, pondo por terra a idéia por longo tempo dominante da exploração de mercados baseada no modelo de ciclo de vida do produto, exposta por Raymond Vernon em *Sovereignty at Bay* (STRANGE, 1988, p.77). A realocação geográfica da estrutura de produção, em bases internacionais, significou fragmentação e especialização passando a exigir que as vantagens comparativas de cada país pudessem ser exploradas a partir de recursos de infra-estrutura de comunicações, serviços e transportes, que permitissem integrar a agregação de valor local à rede

internacional de operações. Retomando, novamente, as idéias de BARTLETT e GHOSHAL (1995), pode-se dizer que se os modelos de internacionalização, como no caso da teoria de Vernon, e multinacionalização conferiam aos países a posse da totalidade das etapas de processos produtivos, os modelos global e transnacional fragmentaram-nos, dividindo o conhecimento da produção e retirando-o em grande medida de limites geográficos nacionais e transferindo-o para redes privadas, operadas por grandes empresas transnacionais que podem explorar seletivamente as vantagens competitivas oferecidas por cada ponto do globo. Essa fragmentação do processo produtivo decorre das novas condições de competição e mobilidade entre mercados e equivaleria, em termos subjetivos e a título de comparação, a uma nova “alienação” do trabalho, desta vez sob bases internacionais.

Esta “explosão da cadeia de valor”, típica do modelo transnacional de BARTLETT e GHOSHAL (1995), implicou igualmente uma nova forma de distribuição funcional da estrutura de produção entre diferentes países. O ritmo acelerado de mudanças e o acirramento da competição passaram a exigir que as empresas buscassem localização geográfica vantajosa em três atributos básicos: eficiência (por meio de acesso a tecnologia, economias de escala, escopo e redução de custos ou aumento de receita); flexibilidade (decorrente da mobilidade entre fronteiras de fatores de produção aliada a facilidades de infra-estrutura para a instalação e operação de unidades produtivas, aumentando a capacidade de aproveitamento de riscos e oportunidades entre diferentes países); e, por fim, aprendizado/ aquisição de conhecimento (a exposição da empresa a uma diversidade de aspectos particulares de mercados nacionais aprimora sua capacidade de adaptação ao ritmo de mudanças, bem como propicia o desenvolvimento de conhecimento sobre competição que pode conceder vantagens em termos de inovação) (BARTLETT & GHOSHAL, 1995, p. 236-242).

Uma vez que as condições oferecidas por cada país variam em termos de oferta desses três atributos, a distribuição de funções, dentro do conjunto de atores estatais no plano internacional, passa a ser alterada, reforçando mudanças na distribuição geográfica das funções produtivas. Essa redistribuição funcional tem consequências um tanto inusitadas, como, por exemplo, no caso do setor siderúrgico, a transferência de parte da capacidade instalada de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, conforme vem

ocorrendo desde a década de 70. Nesse caso, a redistribuição de funções traduziu-se em uma crescente industrialização no setor em países mais pobres, via transferência de indústrias pesadas, mantendo-se, contudo, propriedade estrangeira. Restaram nos países desenvolvidos apenas porção de alta tecnologia, como no caso da aciaria especial alemã, ou unidades “estratégicas” com importância para abastecimento e impactos social, como no caso dos Estados Unidos (ainda que carecendo muito de competitividade).

Sob o aspecto funcional, portanto, a redistribuição implicou concentração das atividades de valor agregado, altamente lucrativas, em países desenvolvidos, tanto na produção baseada em intensidade de capital e tecnologia, quanto na crescente competitividade de seu setor de serviços. No campo dos países em desenvolvimento, apenas aqueles dotados de algum grau de infra-estrutura, capazes de atrair capital e tecnologia em nível limitado, passaram a ser integrados na estrutura de produção internacional. Essas novas barreiras ao processo de desenvolvimento, baseado em nível mais elevado de sofisticação, terminou por excluir do jogo Estados sem condições de oferecer vantagens de eficiência, flexibilidade e aprendizado às empresas transnacionais. Para Susan Strange, o resultado do novo padrão competitivo internacional foi a erosão da autoridade do Estado em termos absolutos, seja no caso de países grandes, ou pequenos. As mudanças estruturais geradas pela tecnologia, finanças e integração de mercados terminou por conferir maior poder estrutural às empresas transnacionais em questões de produção, limitando a capacidade de criação de riqueza a partir de políticas industriais de desenvolvimento relativamente autônomo. Mais do que transferir poder estrutural dos Estados para as empresas, essas mudanças também significaram a ampliação da assimetria entre diferentes Estados, já que alguns ainda mantêm sob seu controle recursos de inserção na estrutura de produção internacional como infra-estrutura moderna, estrutura fiscal simplificada e eficiente e força de trabalho treinada e educada. Como diz Strange:

“A polarização dos Estados entre aqueles que retêm algum controle sobre seus destinos e aqueles que efetivamente são incapazes de exercer tal

controle não está ligada à [dinâmica] de um jogo de soma zero. O que alguns perderam não foi ganho por outros". (STRANGE, 1996, p.14)¹²

A afirmação acima tem implicações importantes para a análise do conceito tradicional de soberania. Strange afirma que as mudanças estruturais efetivamente reduziram o poder que os Estados tinham em decidir sobre as questões essenciais relativas ao desenvolvimento econômico e conseqüente produção de riqueza. A nova configuração do modo de produção capitalista e a distribuição e acesso aos fatores de produção transformou a grande empresa transnacional no mais importante agente da estrutura produtiva, detentora de grande poder estrutural e capaz de colocar em posição tributária o papel de vários Estados. Além do ganho de poder pelas empresas, o conjunto dos Estados viu aumentar o grau de diferenciação interna, ampliando-se o abismo entre inseridos e excluídos no circuito produtivo. A analogia desse esquema com o propalado processo de globalização é evidente. Strange, contudo, faz uma distinção: enquanto a quantidade de poder estatal sobre a estrutura produtiva parece ter aumentado, a qualidade retraiu-se, tornando-se menos efetiva em termos de determinação de resultados (poder estrutural). É inegável que o aumento do número de leis e agências regulatórias reflete-se em maior presença do Estado, mas isso não necessariamente se traduz em termos de poder (STRANGE, 1996, p. 5). Na verdade, o poder em mãos do Estado passou do campo positivo do estabelecimento de investimentos e gestão produtiva, para o campo negativo, caracterizado por sua capacidade de impor barreiras ou exigir o cumprimento de determinadas regras. Esse papel restringente está na base do reconhecimento das empresas como os "novos motores" da produção e geração de riqueza, e explica a corrida desenfreada pela atração de empresas transnacionais para seus respectivos territórios. De montadoras de veículos a fabricantes de *chips* eletrônicos, Estados das mais diversas partes do mundo competem entre si pela atração de empresas.

Conforme afirmou em *Rival States, Rival Firms* (1991), o resultado das transformações da estrutura de produção foi a transferência da busca por riqueza das

¹² "The polarisation of states between those who retain some control over their destinies and those who are effectively incapable of exercising any such control does not add up to a zero-sum game. What some have lost, others have not gained..." (STRANGE, 1996, p.14)

disputas territoriais por disputas de mercados. A arma do baixo custo foi substituída pelas armas da infra-estrutura moderna em base física e capacidade de serviços, pelo acesso a tecnologia e conhecimento, cuja posse está limitada a número menor de Estados.

Os efeitos desse cenário são claros em relação à última dimensão das transformações da estrutura de produção: os efeitos sobre a distribuição de benefícios. “*Cui bono?*” pergunta Strange, em diversas partes de sua trilogia composta por *States and Markets* (1988), *Rival States, Rival Firms* (1991) e *The Retreat of the State* (1996), remetendo a questão distributiva à constatação de resultados concretos. No plano internacional, conforme visto anteriormente, ocorre a dupla transformação de aumento das diferenças entre os países e ganho de poder das empresas transnacionais. Pode-se fazer uma categorização bastante geral e esquemática, sem pretensão de acuidade factual. No primeiro aspecto, países sem condições de competição caem na vala comum da pobreza marginal, possuidores de soberania em termos nominais, mas sem quaisquer condições de impulsionar melhoria das condições de vida de seus cidadãos. Os meios principais de impulso à atividade econômica residem na ajuda externa e em projetos de cooperação internacional. Muitos países africanos, centro-americanos e micro-Estados recaem nesta categoria dependente dos mecanismos de filantropia internacional. Ainda no grupo de países do chamado Terceiro Mundo, os mercados emergentes tipificam, de modo geral, os países em desenvolvimento que conseguem inserir-se na estrutura de produção internacional, seja pela posse de alguns atributos de infra-estrutura, tecnologia ou sofisticação e excepcional facilidade de acesso aos fatores de produção tradicional (lembrando que, esses últimos, por si não bastam), seja pela dimensão de seus mercados internos. Esses países conseguem beneficiar-se segmentadamente da produção de riqueza e, em geral, são os grandes competidores pela atração de indústrias tanto tradicionais como de alta tecnologia. A suspeita e reserva com que tratavam as empresas estrangeiras nos anos 60 e 70 cedeu lugar à corrida pelo oferecimento de vantagens, como isenção fiscal, doação de terrenos e construção de infra-estrutura específica como pavimentação de estradas e linhas de transmissão. Os efeitos distributivos entre países tendem a ser tão maiores quanto as diferenças entre cada contendor. Países pequenos, como Singapura por exemplo, desenvolveram grande poder de atração de investimentos externos a partir das interrelação entre as vantagens decorrentes de sua posição geográfica, oferta de serviços financeiros e

qualidade da mão-de-obra. Já no caso da Costa Rica, vantagens geradas por incentivos fiscais, estabilidade política e localização geográfica foram essenciais para a atração de unidade de produção de *chips* da Intel. No caso brasileiro, a complexidade da economia e o tamanho do mercado, ampliado ainda mais com a integração ao Mercosul, resultaram em um nível extraordinário de investimentos diretos estrangeiros a partir da segunda metade dos anos 90.

Esses exemplos de sucesso na corrida internacional por investimentos, contudo, obscurecem o impacto distributivo que a nova dinâmica de produção tem na dimensão interna desses países. Voltando ao caso do Brasil, é absolutamente evidente que o novo padrão de inserção na economia internacional significou a perda de postos de trabalho em indústrias defasadas tecnologicamente, muitas vezes com impactos sociais críticos em boa parte da população carente de acesso à instrução básica, ao mercado de trabalho formal e a serviços de seguridade social. Essa divisão interna, muitas vezes caracterizada pelo binômio “perdedores e ganhadores” da globalização, implicou no caso brasileiro a persistência, no mínimo, de padrões históricos de desigualdade, inaceitáveis moralmente a um país que se pretende candidato ao desenvolvimento. As distorções na distribuição interna dos benefícios ficam patentes, além da corrida por oferecimentos de vantagens, exemplificado pela chamada “guerra fiscal”, nas transformações do mercado de trabalho. As atividades produtivas com maior intensidade de tecnologia não mais demandam grande número de trabalhadores com baixa especialização. O mercado interno de trabalho tende a sofisticar-se, no âmbito dos setores inseridos internacionalmente, exigindo trabalhadores qualificados, mais bem pagos e capazes de desempenhar tarefas com maior conteúdo intelectual. Quebra-se, assim, a homogeneização decorrente do trabalho operário manual, geradora de condição comum que, no passado, propiciava a organização do trabalho em torno de interesses comuns. Em países como o Brasil, a desarticulação do movimento sindical reflete a crescente percepção, pelos trabalhadores especializados, de que a negociação individual traz mais vantagens em termos de benefícios que qualquer possível ação concertada com base nos conceitos tradicionais de classe. Ganha-se mais saltando de empresa para empresa, atualizando-se permanentemente, sem manutenção dos vínculos de fidelidade (STRANGE, 1996, p.59-60). Ao trabalhador não-especializado, ou “tradicional”, resta nos países desenvolvidos a luta sindical por manutenção dos mecanismos de

seguridade social, enquanto, em países como o Brasil, a alternativa passa a ser a busca de meios de subsistência no mercado informal. A divisão dos efeitos distributivos internos parece residir, portanto, nas dimensões fiscal e de mercado de trabalho, sem prejuízo de aspectos de análise “dependentista”, ao colocar os ganhadores do novo modelo como as tradicionais elites nacionais em condições de vincularem-se aos interesses de produção do capital externo no interior de cada economia.

A estrutura de produção internacional, portanto, está marcada pelo advento de novos atores capazes de exercer poder estrutural, decidindo o que será produzido, onde, por quem e de que modo. As transformações estruturais do sistema produtivo repercutiram na forma de maiores exigências por eficiência, demandando capital e tecnologia, flexibilidade, demandando liberdade de movimentação entre fronteiras e simplificação do poder restrigente das políticas públicas e inovação, necessariamente decorrente de tecnologia, presença global a diversos ambientes competitivos e, em certo grau, do acesso a mercados sofisticados e mão-de-obra qualificada. O aumento no volume de comércio internacional, sobretudo na comparação entre comércio de componentes e produtos manufaturados (LAWTON 2000, p.59-60), parece confirmar o peso crescente de modelos de produção integrada em redes geograficamente dispersas, conforme apontaram BARTLETT e GHOSHAL (1995) ao discorrerem sobre a organização transnacional da produção (1999, p.13-14). Strange coloca as regras do jogo em um novo patamar, caracterizando a disputa por parcelas dos mercados internacionais como sendo o principal meio de criação de riqueza (STRANGE, 1996, p.9). Nesse contexto, o papel das empresas como aliadas dos Estados nacionais na realização dos objetivos de desenvolvimento passa a ser primordial, já que os recursos de competitividade encontram-se cada vez mais concentrados em suas mãos. Resta aos Estados tentar criar condições de atração de investimentos externos, seja por incentivos, seja pela consolidação de infra-estrutura que permita especialização e vantagens comparativas em termos mais restritos que os objetivos convencionais de desenvolvimento completo de setores. A operação geograficamente dispersa, por meio de redes integradas por facilidades de comunicação e transportes, coloca a estrutura de produção sob controle das empresas transnacionais, fortalecendo-as como agentes de relações internacionais capazes de alterar significativamente a distribuição de riqueza entre diferentes Estados. Todas essas modificações sobre a estrutura de produção internacional

são apontadas por Susan Strange como sendo o resultado de mudanças combinadas de políticas públicas, como no caso da liberalização e desregulamentação de mercados, estratégias empresariais, como no caso da adoção do modelo transnacional e, por fim, das mudanças tecnológicas que passaram a permitir integração física de distantes partes do globo, bem como troca instantânea de informações, facilitando operações de gestão e controle (STRANGE, 1988, p. 79-80).

5.7. A ESTRUTURA FINANCEIRA

A estrutura financeira, ou de crédito, é definida como sendo “a soma de todos os arranjos que governam a disponibilidade de crédito mais todos os fatores que determinam as condições nas quais moedas nacionais são trocadas umas pelas outras” (STRANGE, 1988, p.90). Trata, portanto, do modo pelo qual se organiza o sistema de crédito e o mercado de câmbio internacionais, compreendendo seus principais agentes e o padrão de relacionamento entre eles.

Mais que a estrutura de produção, a estrutura financeira exemplifica o contraste, ou melhor, o dilema, entre um mercado global e um sistema de regulação fundado primordialmente em autoridades nacionais, cujo raio de ação naturalmente está limitado ao território de cada país e suas iniciativas em organizações internacionais. É este caráter de dualidade da estrutura financeira que desperta a atenção de acadêmicos e burocratas a cada novo episódio de crise financeira, mais ou menos restrita a determinados países, e que põe em questionamento os tradicionais instrumentos e estratégias de intervenção detidos por órgãos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, por exemplo.

O crédito constitui elemento essencial na dinâmica da estrutura financeira, uma vez que seu impacto sobre a criação de riqueza é diretamente proporcional à sua disponibilidade. Susan Strange afirma que a característica mais importante do crédito é a possibilidade de que ele seja criado, permitindo que compras e investimentos sejam realizados hoje, e influenciando positivamente a atividade econômica, a partir de pagamentos futuros. Nesse sentido, STRANGE (1988, p.30) afirma que modelos de análise

da estrutura financeira ainda baseados na idéia de acumulação estão superados. A antiga necessidade de acumular lucros para reinvestimento perdeu seu papel central diante de um sistema financeiro onde a criação de valor não mais decorre de uma relação direta com a chamada “economia real”, e onde a base tecnológica permite que o dinheiro seja expresso em bases não materiais.

“Os computadores tornaram eletrônico o dinheiro” (STRANGE, 1998a, p.24) e a maior parte das transferências financeiras atuais nada mais é do que a transmissão de dados alfanuméricos, versões digitais das antigas expressões metálicas ou impressas de valor. Como resultado, o crescente desenvolvimento das tecnologias de informação passou a conferir, além da velocidade de integração, uma dimensão fiduciária sem precedentes a todo o conjunto de transações. Do fim do padrão-ouro, passando pelo colapso do sistema de paridades fixas de Bretton-Woods, e estendendo-se até a recente união monetária européia, desde 01 de janeiro de 2002, a velocidade e alcance das transformações no sistema financeiro internacional implicam relações em um nível de complexidade bastante superior ao tradicional. Os instrumentos de criação de crédito sofisticam-se dia a dia, seja pelos derivativos, seja pela crescente unificação de mercados, e sobrepõem a capacidade de regulação das autoridades nacionais. Muito embora uma análise atual, com o benefício do distanciamento no tempo, permita compreender elementos significativos das crises sistêmicas que abalaram sucessivamente a Ásia, a Rússia e o Brasil em anos recentes, as áreas cinzentas de compreensão do potencial volátil de mercados integrados ainda gera dúvidas sobre os meios de evitar sua repetição.

O exercício do poder estrutural em termos financeiros oferece uma visão abrangente da relação entre Estados e mercados e das diferentes situações de conflito e cooperação que podem surgir entre autoridades de cada lado. Sem pretender expor o tema com precisão exaustiva, pode-se apontar no campo das ações estatais dois fatores que foram essenciais à configuração da atual estrutura financeira internacional.

Em primeiro lugar, sob perspectiva histórica, é preciso ter em conta o papel central ocupado pela moeda e pela economia norte-americanas a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Como reflexo natural do peso maciço do país no interior das estruturas de segurança e produção mundiais, os Estados Unidos assumiram papel hegemônico também em relação à estrutura financeira. Pressionado pela ameaça da expansão soviética e

urgência das questões estratégicas, o governo norte-americano exerceu papel fundamental na recuperação da Europa e do Japão por meio da concessão de grande volume de crédito em programas de reconstrução. Ao longo dos anos 50 e 60, enquanto vigorou o sistema de Bretton-Woods, pressões por gastos crescentes de defesa iniciaram processo de emissão de dólares em nível acima do exigido para a manutenção do sistema. As dificuldades norte-americanas em manter a disciplina monetária e a preservação do dólar como base do conjunto de paridades fixas atingiram o limite no início dos anos 70, quando a situação tornou-se insustentável diante do primeiro choque do petróleo, pressões sobre o dólar e gastos como a manutenção de tropas no Vietnã, entre outros fatores. A livre flutuação do dólar decretada por Nixon significou o fim das exigências de disciplina nas contas americanas e o início de déficits crescentes de orçamento e balanço de pagamentos¹³, que se verificam até os dias de hoje. Essa capacidade de criação de crédito permitiu que os Estados Unidos passassem a financiar confortavelmente, e quase sem restrições, suas políticas de defesa, bem-estar social e desenvolvimento (não raro por meio de enormes projetos envolvendo o complexo militar-industrial). Conquanto continuasse crescendo a economia mundial, como de fato ocorreu, a demanda sistêmica pela moeda corrente de transações internacionais, o dólar, poderia continuar a ser atendida por meio de emissões sem necessariamente alavancar dinâmica inflacionária (STRANGE, 1988, p.107-110). Os benefícios dessa nova arquitetura do sistema financeiro para os Estados Unidos foram evidentes. Conta-se que o General De Gaulle caracterizou o mecanismo de flutuação do dólar como um “privilégio exorbitante” que o mundo passou a conferir aos Estados Unidos. Esse privilégio, entretanto, deveria vir acompanhado de uma atitude de responsabilidade correspondente ao papel de motor do sistema, segundo Strange, demandando dos Estados Unidos o exercício da hegemonia de modo a conferir níveis razoáveis de estabilidade ao sistema. Contudo, para ela, o que se viu a partir dos anos 70 foi um acréscimo acelerado no uso do sistema financeiro internacional como mecanismo de financiamento da indisciplina de gastos norte-americanos, demonstrando recusa ou reticência do país em exercer seu papel de hegemona em bases responsáveis, descoladas da tradicional postura unilateralista que historicamente marcam o país em seu ímpeto isolacionista (STRANGE, 1988, p.110).

¹³ O atual déficit do balanço de pagamentos dos EUA aproxima-se de US\$ 360 bilhões anuais, equivalendo a US\$ 1 bilhão por dia.

Em segundo lugar, a atual configuração do sistema financeiro internacional deriva do importante papel das ações do Estado na desregulamentação dos mercados financeiros e controle das atividades bancárias. Mais uma vez, o peso predominante dos Estados Unidos foi essencial na concessão de maior liberdade ao mercado. Strange é bastante crítica nesse ponto. Para ela, as novas possibilidades de expansão advindas da flutuação do dólar, a partir dos anos 70 (isto é, a capacidade de emitir dólares sem a antiga necessidade de lastro, projetando como garantia unicamente o poder econômico na forma de crescimento e político na forma de superpotência) deveriam ter estimulado um maior nível de controle e supervisão americanos sobre o sistema financeiro, visando a criar regras claras e ambiente de estabilidade. Este zelo pela estabilidade do sistema seria ainda mais viável diante dos avanços tecnológicos e de comunicação. Entretanto, a resposta americana seguiu direção oposta. A partir do governo Carter, as autoridades norte-americanas passaram a estimular ampla desregulamentação do setor financeiro no falso pressuposto, segundo Strange, de que à semelhança de outros mercados a competição resultaria em maior eficiência. De fato, os bancos norte-americanos passaram a gozar de significativas vantagens competitivas diante de seus competidores estrangeiros, tanto pelos ganhos de escala que já vinham obtendo com a hegemonia do dólar (volume de transações, redução ou ausência de risco cambial, etc), quanto pelos benefícios decorrentes da capacidade de inovar a prestação de serviços. O problema dessa nova configuração, entretanto, é que ao contrário das empresas da “economia real”, que podem aumentar eficiência por meio do corte de custos ou aumento de produtividade, os bancos e instituições financeiras obtêm ganhos relativamente limitados com essas estratégias. Dada a natureza da atividade financeira e sua “matéria-prima”, o dinheiro, vantagens competitivas realmente significativas tendem a vir muito mais da assunção de riscos. Reside aí o cerne da crítica de Susan Strange: a desregulamentação pode ter proporcionado facilidades da criação e expansão internacional de crédito, com reflexos positivos no nível geral de crescimento, mas também estimulou uma corrida rumo ao risco, impulsionadora de níveis crescentes de instabilidade e desigualdade produzidas pelo sistema, com consequências cada vez mais profundas na vida de cidadãos comuns e, o que é pior, à revelia de mecanismos de prestação de contas à sociedade (mecanismos estatais de controle). Ou seja, a partir do livre abastecimento de dólares gerados pelos déficits crescentes, a liberdade de ação do setor financeiro norte-americano passou a impulsionar o descolamento da economia financeira da economia real em bases cada vez

maiores, fazendo com que a realização de ganhos passasse a ser diretamente proporcional ao nível de riscos assumidos. Esse pendor para o risco, sem monitoração da sociedade, implica consequências drásticas no acesso da estrutura de produção ao seu elemento vital, o crédito. A possibilidade de rápida realização de grandes ganhos ou perdas explicaria o comportamento irracional dos mercados que, à semelhança de um casino, ora inundam a economia com crédito, ora estrangulam-na (STRANGE, 1988, p.110).

Todo esse processo de transformação não teria ocorrido de modo tão rápido, em pouco mais de uma década, sem o auxílio dos novos recursos tecnológicos colocados à disposição do setor. Em *Mad Money*, Susan STRANGE (1998a, p.28-29) afirma que muito embora as análises sobre processos de integração internacional primem pelo foco em inovações industriais, o papel da inovação no setor financeiro parece ser tão importante quanto as primeiras em termos de resultados. O uso de instrumentos de produção, armazenamento e transmissão de dados é a base de funcionamento de mercados financeiros integrados, que conduzem diuturnamente operações nas mais diversas partes do planeta. Computadores e *chips*, além de propiciarem trocas de valor caracterizadas cada vez mais pela intangibilidade, também ampliaram muito a capacidade de operações em um mercado financeiro que cresceu exponencialmente. Além disso, a transmissão de dados por satélites ou cabos de fibra óptica tornaram as distâncias entre centros financeiros menos relevantes que as diferenças em fusos horários. A informação, elemento essencial para o processo de decisão financeira, tornou-se ubíqua. Simultaneamente ao aumento da base tecnológica, as inovações nos serviços financeiros também foram consideráveis, como bem exemplifica o surgimento do mercado de derivativos. Sobre isso Strange diz que:

“ Em essência, derivativos são um modo sofisticado de gerenciamento de riscos, e cresceram em importância à medida que os riscos e o número potencial de vítimas do risco se multiplicaram ” (tradução e grifo meus)¹⁴ ”
(STRANGE, 1998a, p. 29)

¹⁴ “Essentially, derivatives are a sophisticated way of managing risk, and have grown to be important as both the risks and the number of potential victims of risk have multiplied¹⁴” (STRANGE, 1998a, p. 29) (grifo meu)

O termo “volatilidade” que é correntemente usado para descrever a dinâmica dos mercados financeiros não pode ser compreendido sem o conceito de risco (bem ou mal calculado) e os significativos efeitos distributivos decorrentes das oscilações dos mercados. Se, no lado positivo, ampliou-se o acesso ao crédito, no lado negativo a nova divisão entre ganhadores e perdedores implicou alterações drásticas entre sociedades e no interior destas.

As crises que sacudiram a economia mundial a partir de 1997 revelam claramente as linhas de divisão entre o poder estrutural dos diferentes atores do sistema financeiro. A eclosão da crise, inicialmente na Ásia, ocorreu por razões concretas de dúvidas com relação à capacidade de solvência de bancos malaios credores em grandes somas de empresas do mercado imobiliário. O clima de incerteza, aliado à mobilidade instantânea de capitais, implicou fuga de capitais que, por sua velocidade e volume, passou a também comprometer a capacidade do governo da Malásia em segurar a taxa de câmbio, com consequências obviamente sombrias para o posterior desempenho econômico do país. Seja pelas implicações regionais, seja pela percepção de que os problemas não estavam restritos a um único país, o colapso das até então pujantes economias do Sudeste asiático foi veloz e profundo, repercutindo gravemente por todo o mundo. Todo o processo aconteceu de forma rápida, em questão de pouco mais de uma semana, e envolvendo recursos vultosos, afetando a renda, o emprego e o nível de vida de milhões de pessoas. Sem que as autoridades financeiras nacionais pudessem esboçar qualquer reação eficaz para estancar o processo, bancos, fundos de pensão e investidores agiram rapidamente, secando todas as fontes de crédito de diversos países e exaurindo suas reservas. Todas as autoridades estatais, bem como multilaterais, de regulação do sistema financeiro observaram impotentes o desenrolar dos fatos. Guardadas as devidas particularidades de cada caso, o mesmo ocorreu no colapso russo e brasileiro. Essa inação, ou incapacidade de ação, dos atores estatais e suas organizações internacionais terminou por demandar, em nome da preservação da estabilidade geral do sistema, e em boa medida do interesse próprio, ações de resgate comandadas pelo Tesouro norte-americano. Como sempre ocorre, o crédito foi o instrumento primário de ajuda às combalidas economias vítimas de ataques especulativos ou fugas em hordas de investidores. O controle sobre mecanismos de crédito, e sua capacidade de criação, mais uma vez confirmou o incontestável poder estrutural daqueles que o detém. A hegemonia norte-americana em base ativa, de início reticente, foi chamada

a ser exercida de modo inequívoco, em nome do interesse americano em evitar uma recessão mundial. Já no caso recente da Argentina, em dezembro de 2001, a antecipação que os bancos e empresas vinham fazendo das possíveis perdas decorrentes de uma moratória criaram um colchão de amortecimento do choque sobre o sistema, motivando a atitude norte-americana de deixar Buenos Aires a seu próprio destino. A prevenção do mercado e a baixa exposição da Argentina aos interesses norte-americanos resultou na postura afastada em relação à crise, muito embora o Tesouro americano, por meio de sua influência decisiva no FMI, por muito tempo tivesse criado condições de agravamento do processo argentino via concessão freqüente de mais créditos.

Essa postura unilateralista, voltada ao atendimento de interesses domésticos a qualquer custo, fundamenta a crítica de Susan Strange: sem esperar filantropia norte-americana, crises como as que se estenderam da Ásia à Argentina poderiam ter sido evitadas se, ao invés de os Estados Unidos exercerem seu papel hegemônico *a posteriori*, de forma reativa somente quando seus interesses já se vissem ameaçados, exercesse-o de modo ativo, responsável, impondo sobre o sistema regras mínimas de governança e coordenação que prevenissem instabilidade e colapsos com grande custo social. Para Strange, a hegemonia norte-americana nas finanças não é um problema em si, como querem teóricos de esquerda, uma vez que decorre da conjunção de fatores intencionais e não-intencionais, decisões públicas e privadas que, ao longo dos anos, foram dando forma à atual estrutura do sistema financeiro internacional. Para ela, a causa de todos os problemas reside na atitude pouco responsável dos Estados Unidos, principalmente no que se refere ao sacrifício de ganhos abrangentes de longo prazo por interesses imediatistas de curto prazo (STRANGE, 1988, p.110). Seu poder hegemônico pode, e deve, funcionar como uma âncora ao sistema, permitindo-o crescer de modo equilibrado, sem alargamento ríspido das desigualdades, e não à serviço de propiciar endosso a agentes privados que operam sob frágil supervisão unicamente pela lógica do risco. O custo das operações de resgate põe em cheque a própria racionalidade de tal conduta.

Exercitar poder estrutural financeiro no plano internacional, portanto, é dispor de controle sobre a criação e circulação de crédito, afetando significativamente os efeitos de criação de riqueza a partir do impacto sobre a estrutura produtiva. Nesse sentido, os Estados Unidos detêm poder estrutural sem igual, na medida em que podem financiar suas

necessidades de gastos sem aval direto de nenhuma outra autoridade, criando e alocando crédito conforme seus interesses. Esse poder é transferido aos agentes privados (bancos, fundos de pensão e investidores institucionais) que constituem rede integrada de fluxo de recursos em âmbito global, oferecendo ou restringindo crédito a governos e empresas de diversos países. Dado grau de integração dos mercados financeiros, o ingresso ou fuga de capitais em economias nacionais ocorre em grande velocidade, sem que sobre isso possa ser exercida ação eficaz dos governos nacionais, em geral, permanentemente tomadores de recursos. A recente adoção do euro por boa parte dos membros da União Européia pode passar a impor limites à dinâmica hegemônica norte-americana, eliminando as possibilidades de financiamento e criação de crédito automáticas dos Estados Unidos (GILPIN, 2001, p.257). Seja como for, os efeitos das diferenças de distribuição de poder estrutural, entre pequeno grupo de Estados fortes, com acesso e criação de crédito, e Estados fracos, em dependência constante de crédito, ainda permanecerão por um bom tempo, colocando nas mãos de agentes privados o poder de decisão entre os novos “ganhadores e perdedores”.

5.8. A ESTRUTURA DE CONHECIMENTO

Na obra de Susan Strange, a estrutura de poder baseada no conhecimento representa a quarta área primária de exercício do poder estrutural e, também, aquela onde a identificação dos principais atores e suas realizações é mais difusa, tenuamente perceptível. Strange afirma que enquanto nas outras estruturas o poder caracteriza-se pela capacidade de prover segurança, organizar a produção ou conceder crédito, na área do conhecimento o poder estrutural é detido pela capacidade negativa de bloquear o acesso ou excluir conhecimento de oponentes ou rivais (STRANGE, 1988, p.119).

O estudo da estrutura de conhecimento não pode se desenvolver sem que se tenha em conta a atual base tecnológica de meios de comunicação, os recursos de disseminação de informação e o sistema de crenças e valores que norteiam a percepção social sobre o que é desejável ou não, pois se a tecnologia, como aspecto mais tangível da estrutura de

conhecimento mantém forte vínculo com o desenvolvimento das outras estruturas de produção, crédito e segurança, o papel do sistema de valores e crenças não é menos importante, tanto pela capacidade de filtrar as questões que devem ser admitidas como relevantes, quanto pelo caráter de legitimação que confere aos demais arranjos estruturais.

Em linha com as definições anteriores, Strange afirma ser a estrutura de conhecimento aquela que “determina qual conhecimento é descoberto, como é preservado, e quem o comunica, por quais meios, para quem e sob quais condições” (STRANGE, 1988, p.121). Entretanto, a questão do conhecimento não se restringe unicamente à dimensão objetiva, de descoberta e manipulação, pois “a análise estrutural sugere que mudanças tecnológicas não modificam necessariamente as estruturas de poder. Isto apenas acontece se houver acompanhamento por mudanças no sistema básico de crenças que fundamentam e apoiam os arranjos políticos e econômicos aceitos pela sociedade” (STRANGE, 1988, p.127). De modo geral, portanto, e partindo da análise da obra de Strange, pode-se dividir a questão do conhecimento em duas vertentes distintas. Em uma primeira categoria, certos aspectos da estrutura de conhecimento teriam caráter objetivo, como a tecnologia, os resultados das iniciativas de pesquisa e desenvolvimento, e o conhecimento empírico acumulado de forma sistêmica como produto de múltiplas experiências e interações, exclusivas de cada ator. Esse conhecimento é passível de aplicação direta sobre as demais estruturas de produção, finanças e segurança, e se traduz em resultados mensuráveis. Em uma segunda categoria estaria o conhecimento que reflete determinado conjunto de crenças e valores, essencial à estruturação da vida social e outorgador de legitimidade ao seu conjunto de relações. Não distante do conceito marxista de superestrutura¹⁵, o conhecimento derivado do sistema de crenças constrói a visão de mundo que embala o funcionamento não apenas da estrutura de conhecimento, mas também de todas as demais.

A título didático, trataremos essas duas categorias como sendo sub-estruturas de conhecimento, havendo entre elas relação de mútua dependência e complementaridade. Além disso, parece necessário explicitar que por conhecimento entende-se a compreensão de relações de causa e efeito entre fatos. Em contraste com a informação, que tende a ter

¹⁵ “Em *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*, a expressão ‘superestrutura’ parece referir-se à consciência ou visão do mundo... sobre as diferentes formas de propriedade, sobre as condições sociais de existência... ergue-se toda uma superestrutura de sentimentos, ilusões, modos de pensar e visões da vida distintos e formados peculiarmente” (BOTTOMORE, p.27).

base factual, mais descritiva e objetiva, o conhecimento opera sobre uma base reflexiva, a partir de relações que explicam a ligação entre fatos por meio de uma lógica, resultando daí seu caráter mais subjetivo. A informação é, portanto, um componente essencial do conhecimento.

A sub-estrutura tecnológica trabalha com o conhecimento técnico aplicável diretamente à produção. Lynn MYTELKA (LAWTON et al, 2000, p.51), pesquisadora do Instituto para Novas Tecnologias da Universidade das Nações Unidas, trabalhando sobre a obra de Strange, identificou três fatores de mudança que implicariam um aumento do papel do conhecimento como vetor de poder das empresas transnacionais. Esses fatores seriam o aumento da produção sobre bases intensivas de conhecimento, acirrando a tendência de competição global a partir de inovações tecnológicas, o deslocamento das atividades de pesquisa e desenvolvimento para a iniciativa privada e a ampliação do alcance dos direitos de propriedade intelectual nos níveis nacional e intelectual.

O aumento da produção sobre bases intensivas de conhecimento assume dois aspectos. Em primeiro lugar, o próprio conceito de mercado sofreu alteração decorrente do avanço nos meios de comunicação, já que a troca de informações em tempo real, cada vez mais facilitada por novos meios, permitiu que se realizassem negociações entre pontos distantes do mundo, antes incomunicáveis. Mais do que isso, o impacto do progresso técnico sobre os meios de transporte também possibilitou a integração física entre pontos distantes, alargando os limites dos mercados. Como diz STRANGE (1988, p.131):

“A extensão do mercado, nos séculos passados, sempre foi determinada, em primeiro lugar, pelos limites do sistema de transporte conectando fornecedores a vendedores. Mas também era parcialmente determinado pela estrutura de conhecimento, no sentido que compradores e vendedores precisam estar conectados por sistemas de informação e comunicação, assim como transporte” (tradução minha) ”¹⁶

¹⁶ “ The extent of a market in past centuries had always been determined first by the limits of the transport system connecting suppliers to buyers. But it was also always partly determined by the knowledge structure, in the sense that buyers and sellers had to be connected by information and communication systems as well as by transport systems”

O papel da tecnologia foi essencial no desenvolvimento desses dois requisitos para o funcionamento e ampliação de mercados. Ademais, decorre da idéia de um mercado ampliado, onde mais compradores e vendedores estão em contacto direto, a noção de que a competição também se viu ampliada, demandando novas estratégias de sobrevivência. A competição sobre bases intensivas de conhecimento, cada vez mais visível a partir da década de 80, recai nesse caso, e pode ser exemplificada na maior agregação de *design*, processos de engenharia, controle de qualidade, marketing e métodos de gestão. A necessidade de competir por aprimoramento constante de produtos e serviços oferecidos refletiu-se na busca, pelas empresas, de trabalhadores cada vez mais especializados, ou com formação elevada o bastante para permitir sua inserção em uma dinâmica de produção marcada pelas exigências de um “constante aprendizado”. A consequência direta disso, aponta Strange, é a crescente substituição dos *blue-collars* pelos *white-collars*, tal como ao longo da Revolução Industrial o trabalho camponês passou a ser visto como menor em relação ao operário (STRANGE, 1988, p.132; 1996, p. 59-60). A valorização dos “trabalhadores do conhecimento” em detrimento dos “trabalhadores industriais” assemelha-se à diferença de valor entre trabalho manual e intelectual, verificada em outras circunstâncias no passado, mas agora ocorre em novo patamar, mais intenso em tecnologia e capital e, portanto, também mais excludente. Os reflexos sobre o mercado de trabalho são óbvios, como se constata pelo caso brasileiro. A desarticulação do movimento sindical e sua busca de bandeiras que não sejam o estancamento do processo de conversão tecnológica contrasta com o aparecimento de termos até então de uso restrito, como empregabilidade, e a busca frenética por todo e qualquer curso que possa agregar alguma credencial ao currículo profissional. O impacto do uso cada vez mais intensivo de conhecimento, aplicado à produção na forma de tecnologia, também pode ser visto na crescente intersecção de setores como agricultura, farmacêuticos e biotecnologia.

Além dos avanços tecnológicos, é importante ressaltar a importância dos novos métodos de organização internacional das empresas como forma de aquisição de vantagem competitiva. Tal como no pós-guerra, quando as empresas norte-americanas puderam se beneficiar dos conhecimentos de administração desenvolvidos durante o conflito, passando a controlar processos e resultados de unidades de produção geograficamente

descentralizadas, por exemplo, a estruturação das operações de diversas empresas transnacionais a partir dos modelos exemplificados por BARTLETT e GHOSHAL (1995) também refletem a aplicação de conhecimento de gestão adquirido ao longo de diversas experiências, sob mercados nacionais distintos. Esse caráter de múltipla exposição simultânea a diferentes ambientes competitivos, aliás, é muitas vezes um fator de reforço à competitividade, uma vez que a rede composta pelas distintas unidades da empresa passa a dispor de maior capacidade de “internacionalizar” informação dentro de sua própria estrutura. Exemplos dessa capacidade de aprendizado e transferência de conhecimento a partir de maior presença internacional podem ser encontrados no desenvolvimento dos motores de 1000 cilindradas e 16 válvulas, pelas montadoras instaladas no Brasil, em produtos financeiros criados no ambiente de competição do mercado norte-americano e, até mesmo, em produtos de consumo básico, como o sabão em pó a partir da experiência da Procter & Gamble em mercados tão distintos como o Japão, a Europa e os EUA (BARTLETT & GHOSHAL, 1995, p.241).

Segundo a UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - uma análise dos fluxos de investimento direto estrangeiro (isto é, os investimentos de empresas estrangeiras em plantas ou ativos de produção em outros países) revela que a maior parte das transações destina-se a atividades com potencial de alavancagem tecnológica da competitividade empresarial, por meio de pesquisa e desenvolvimento e inovações (UNCTAD, 1999, p.12). MYTELKA (2000, p.43) citando também a UNCTAD, aponta a concentração das atividades de P&D nas mãos das empresas por estatísticas que revelam que, em 1996, metade das atividades de pesquisa nos Estados Unidos concentrava-se em 51 das 41.000 empresas locais com subsidiárias no exterior. Na Suíça, apenas três empresas respondiam por 81% da produção de tecnologia, enquanto nos Países Baixos quatro empresas envolviam 70% da área. A posse e o desenvolvimento de tecnologia representam cada vez mais o fator determinante na competitividade. Estando ela concentrada nas mãos privadas das empresas, é natural que a busca por competitividade internacional dos Estados, no interior dos fluxos de comércio internacional, termine por se refletir em uma corrida entre países pela atração de empresas que desenvolvam ou agreguem tecnologia à base industrial local. A competição por território parece ter sido substituída pela disputa por parcelas de mercado do comércio global.

Por fim, a terceira grande transformação na sub-estrutura tecnológica, a ampliação do alcance das medidas de garantias de direitos de propriedade intelectual, difundiu-se a partir do discurso de que o monopólio de exploração concedido aos inventores constituía estímulo e recompensa pelos esforços de inovação, que o sistema de patentes incentivaria, pelo registro, a difusão de inovações pela sociedade ao longo do tempo, via comercialização e que, finalmente, o acréscimo marginal de preços resultante do monopólio de exploração concedido por uma patente, tenderia a ser menor que os benefícios advindos da difusão de inovações (MYTELKA, 2000, p. 43). A pertinência de tais argumentos tende a ser óbvia, mas se levarmos em conta a concentração cada vez maior dos mecanismos de produção de tecnologia, a importância das implicações políticas não pode ser desprezada. Em 1999, por exemplo, um setor de ponta, como o de biotecnologia, apresentava mais de 90% de suas patentes concentradas entre cinco empresas (MYTELKA, 2000, p.44). Além disso, o período de exploração de patentes – o monopólio – foi ampliado de uma média de 10 para 20 anos, em decorrência das pressões de países industrializados nas negociações empreendidas no GATT e, mais recentemente, OMC. A soma desses fatores à ampliação do número de países em desenvolvimento que aderiram, a partir dos anos 80, às convenções internacionais de propriedade intelectual, resulta em um quadro onde o círculo de acesso à tecnologia, e aos benefícios competitivos advindos de seu uso, configura atualmente um sistema fechado, onde o acesso ao conhecimento é impedido pela conjunção de fatores legais, impostos por Estados fortes, detentores de poder estrutural, e fatores empresariais que incorporam a tecnologia e conhecimento à esfera de escasso bem privado, cuja posse deve manter-se sob exclusividade diante de um quadro competitivo cada vez mais agudo. Essa privatização do conhecimento, resultado da sobreposição de forças distintas, implica ganho de poder estrutural de empresas e reforço das tendências de assimetria entre diferentes Estados. A luta brasileira pela possibilidade de quebra de patentes, em situações de emergência em saúde pública, como no caso da luta contra a AIDS, fornece um exemplo claro desse tipo de situação. Sozinho, o país não dispunha de recursos de poder suficientes para contestar o discurso norte-americano, nem tampouco confrontar o poder de pressão exercido pelo conjunto da indústria farmacêutica. Entretanto, o sucesso alcançado pela estratégia brasileira de distribuição de remédios, a facilidade de

produção de alguns genéricos, decorrente da adesão às cláusulas de propriedade intelectual apenas em 1994¹⁷, e a coalizão de outros países em desenvolvimento, como a Índia e a África do Sul, permitiram que se aprovasse a flexibilização das regras da Organização Mundial do Comércio. Não pode ser desprezada, para isso, a mudança de postura norte-americana, na última hora, muito provavelmente em consequência dos ataques de antraz, em fins de 2001.

A sub-estrutura de crenças e valores liga-se a situações como a do exemplo anterior. A produção de um discurso de afirmação dos direitos de propriedade intelectual, de livre comércio, de abertura e desregulamentação de mercados, por exemplo, também constitui aspecto de conhecimento direcionado a certos objetivos. A difusão desse conhecimento não se faz de maneira clara e Strange reconhece que a fluidez dessa área não permite uma identificação clara dos atores, nem aferição dos resultados (STRANGE, 1988, p.117). As estruturas de valores de cada sociedade são resultado de processos históricos, encontrando permanência no tempo apesar da importância inegável que certos grupos podem exercer, moldando-as por força de suas ações e discursos. Em *States and Markets* (1988), STRANGE apresenta os exemplos da Idade Média e do Iluminismo, como períodos de alteração dos valores, visões de mundo e impactos no modo pelo qual a sociedade se estrutura na resolução das questões que considera como definidoras da “condição humana” (1988, p.17).

Sem entrar na extrema complexidade requerida para discussão dos processos de transformação social, depreende-se da leitura dos textos de Susan Strange que a estrutura de conhecimento, além de sua dimensão objetiva, referente à produção e uso de tecnologia, também desempenha um papel fundamental na legitimação do conjunto de relações de produção, segurança e demais áreas que corporificam a realização de valores socialmente aceitos. Assim, a trajetória de desenvolvimento percorrida desde o século XV pelos países ocidentais, ampliando-se a cada século, foi respaldada a cada etapa por diferentes visões de mundo, exemplificadas pela Renascença, Humanismo, Reforma, Iluminismo, Socialismo e Liberalismo, entre outros.

¹⁷ Medicamentos genéricos cuja produção tivesse sido licenciada antes dessa data puderam continuar a ser produzidos.

Roger TOOZE (LAWTON et al., 2000, p.190), estudando a questão do conhecimento na obra de Strange, identifica na crítica que ela faz da visão ortodoxa do Estado como único agente das relações internacionais, típica dos teóricos da disciplina de RI, a recusa de Strange em permitir que se trate como epistemológica uma questão que, na verdade, decorre da diferença de perspectivas ideológicas. Aqui, entende-se ideologia como sendo dimensão indissociável da construção de poder, legitimadora de relações, funções, valores e vias de ação futura. A atual configuração de diferenciais de poder nas demais estruturas de produção, segurança e crédito é, em parte, resultado da evolução histórica que reflete a interação de diversas forças, conferindo-lhes características próprias. Entretanto, as possibilidades de permanência ou reprodução da correlação de poder estão vinculadas ao papel ideológico que as idéias neoliberais hoje exercem sobre as decisões no interior de cada estrutura.

6. A EMPRESA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O modelo de análise de poder estrutural, utilizado por Susan Strange no estudo das principais questões políticas e econômicas do ambiente internacional, permite ver com maior clareza a crescente importância das empresas como atores das relações internacionais. Desde o capitalismo mercantil, a presença de companhias privadas sempre representou uma dimensão importante do comércio entre diferentes países, com inevitáveis reflexos na esfera política. Entretanto, o atual paradigma de desenvolvimento econômico fundado no uso intensivo de capital e tecnologia, em ambientes cada vez mais competitivos, reflete-se em um grau de importância inédito assumido pelas empresas na determinação dos processos políticos e econômicos. Exceção feita à estrutura de segurança, ainda que em termos cada vez mais relativos, STRANGE procura demonstrar que a moderna empresa transnacional ocupa a primazia nas estruturas de produção, finanças e conhecimento (1996, p.189).

Em *Rival States, Rival Firms* (1991), Susan STRANGE, então professora na London School of Economics, realizou estudo sobre a natureza da relação entre Estado e mercados a partir de dados colhidos em 100 projetos de investimento em três países em desenvolvimento: Brasil, Malásia e Quênia. Co-autorado por John Stopford, da London Business School, e por John Henley, da Universidade de Edimburgo, a obra propõe abordagem interdisciplinar do estudo das ações de 50 empresas transnacionais nesses mercados. A obra retoma, em muitos aspectos, a discussão sobre as quatro estruturas de poder inicialmente apresentadas em *States and Markets* (1988), mas adiciona a perspectiva das empresas.

Para demonstrar o papel crescente das empresas como agentes detentores de poder nas relações internacionais, à luz do que foi exposto nos capítulos anteriores, parece conveniente discutir o tema a partir das seis idéias centrais de *Rival States, Rival Firms* (1991, p.1-3). Refletindo o conjunto de mudanças estruturais que deram nova dinâmica de interação entre política e economia, a demonstração destas seis proposições também

apresenta os limites ampliados das relações internacionais, a partir da presença de novos atores.

6.1. A BUSCA DE MERCADOS COMO ELEMENTO CENTRAL DA BUSCA DE PODER PELOS ESTADOS

Primeiramente, a idéia de que os Estados passaram a competir mais por meios de criação de riqueza do que por poder sobre território encontra respaldo na constatação de que a agenda econômica assumiu de modo permanente o topo das relações internacionais, restando às questões de segurança o foco em conflitos localizados e eventuais. Não é por acaso que o fim das alternativas entre sistemas que abordavam a questão da criação de riqueza em modos tão distintos marcou o início de uma inversão nas atitudes de diversos países com relação aos investimentos estrangeiros. A ampliação do mercado internacional, seja pela crescente adesão de países às práticas da economia de mercado, seja pela queda nas barreiras decorrentes de longos processos de negociação como a Rodada Uruguai, teve como resultado a ampliação das oportunidades e o acirramento da competição. Nesse contexto, o impacto dos investimentos diretos estrangeiros, característico da instalação de empresas estrangeiras em determinado país, passou a representar um objetivo altamente desejável para diversos governos, uma vez que benefícios como a geração de emprego, aportes de tecnologia e capacidade de aumento das exportações passaram a ser propiciados, em grande medida, pela presença de empresas transnacionais nos limites territoriais de determinados países.

A dispersão da estrutura de produção internacional, ao longo de base geográfica cada vez mais ampliada, retirou das tradicionais políticas estatais de desenvolvimento industrial boa parte da autonomia. Objetivos de autosuficiência, em diversas indústrias, ainda que teoricamente possíveis, passaram a ser inviabilizados por diferenciais de custo e qualidade quando comparados com o que acontecia no mercado internacional. Além do alargamento da defasagem entre mercados nacionais fechados e inseridos internacionalmente, com conseqüentes limitações ao desenvolvimento, o maior acesso à informação implicou aumento das pressões internas, do eleitores sobre governantes, com vistas a propiciar melhores condições de vida. A sobreposição de mecanismos formalmente mais

democráticos, em diversos países em desenvolvimento, e o aumento do acesso à informação terminou por facilitar comparações entre níveis de bem-estar, refletindo-se em aumento na demanda da sociedade por resultados concretos. Com a falência da gestão estatal em diversas áreas e o reconhecimento das empresas transnacionais como principais agentes de competitividade, diversos Estados passaram a disputar a alocação dos investimentos empresariais em seus territórios. A antiga corrida pela posse de ativos territoriais de criação de riqueza foi substituída pela disputa por ativos como tecnologia, capital e conhecimento, cada vez mais concentrados nas mãos das empresas transnacionais.

6.2. A NOVA DINÂMICA DE COMPETIÇÃO E SEU IMPACTO SOBRE A CRIAÇÃO DE RIQUEZA

Em segundo lugar, STRANGE e STOPFORD (1991) afirmam que o aparecimento de novas formas de competição entre as empresas afetou o modo de competição entre Estados pela produção de riqueza. No modelo de poder estrutural, as dimensões da produção e das finanças são as que desempenham maior importância na geração de riqueza. O aumento da competição, na estrutura de produção, como vimos, decorre das transformações estruturais da economia mundial que passou a apresentar as características de um mercado cada vez mais integrado em decorrência da queda de barreiras comerciais e dos avanços em tecnologia, transporte e difusão de conhecimento. A necessidade de competir em escala global, para as empresas, decorre muito mais do encurtamento no período de exploração de inovações de mercado do que do simples desejo de retirar lucros de mercados defasados, tal como quer o modelo de Vernon de ciclo de vida do produto (STRANGE, 1992, p.3-4). Para Strange, a internacionalização da produção, atualmente, decorre de um imperativo tecnológico. As empresas encontram-se pressionadas entre duas frentes pois, de um lado, é apresentado um mercado onde a inovação representa cada vez mais um ativo de sobrevivência e garantia de lucratividade mas, por outro lado, os requisitos de capital e conhecimento para desenvolver uma estratégia de inovação são crescentes. Como resultado, gasta-se mais para explorar inovações em um prazo menor de tempo. Nesse contexto, a

expansão da base de consumidores potencialmente capazes de gerar vendas torna-se um componente essencial para a sobrevivência da empresa. A busca por uma presença global, portanto, visa a viabilizar a inserção na dinâmica competitiva, mantendo cada empresa em condições de enfrentar a concorrência.

As implicações para os Estados desse novo patamar de competição empresarial são, em primeiro lugar, exemplificadas pelas pressões por maior abertura de seus mercados nacionais. A queda de barreiras comerciais, entretanto, passa a expor as indústrias locais à competição estrangeira, freqüentemente à custa de reflexos negativos no nível de emprego e atividade econômica, entre outros fatores. Essa abertura de mercados nacionais também pode ocorrer visando a atração de investimentos que, além de aquecerem a atividade econômica interna, podem igualmente contribuir para a melhora nas contas de países altamente endividados. Outro fator, conforme visto anteriormente, podem ser as demandas internas por maior bem-estar decorrentes do aumento do acesso à informação. Seja como for, a consequência para os Estados nacionais, especialmente nos países em desenvolvimento, é que a abertura de mercado leva diretamente a um processo incerto de reconversão tecnológica da base industrial local, sem o qual torna-se impossível competir. Essa inserção no mercado internacional, decorrente de fatores internos e externos, passa a demandar o acesso cada vez maior à tecnologia e ao capital. Seja nos fluxos de comércio internacional, seja nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, ou ainda na capacidade de captação de recursos nos mercados financeiros internacionais, o acesso das empresas transnacionais a esses fatores vem crescendo rapidamente desde os anos 80, reconfigurando a distribuição dos benefícios decorrentes desse processo. Para os Estados, a autonomia nacional em matéria de políticas de desenvolvimento passa a ser limitada pelos condicionantes externos, resultando na corrida pela atração de empresas.

6.3. O AUMENTO DA DESIGUALDADE INTERNACIONAL: DEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA

Decorre do processo descrito no item anterior a terceira proposição: países pequenos ou pobres encontram barreiras crescentes no acesso a setores industriais sujeitos às forças da competição global. A capacidade de atração de empresas transnacionais, por diferentes países, tende a ser função direta de fatores como dimensão do mercado interno e presença de infra-estrutura que permita a operação das unidades produtivas dentro das redes empresariais sustentadas por fluxos intensos de comunicação e transporte. Antigos fatores de competição, como baixos custos de mão-de-obra e matéria-prima, perdem valor relativo, uma vez que trabalhadores não especializados apresentam baixa produtividade e, como consequência, baixos salários, diminuindo o potencial de consumo do mercado interno. O baixo custo da matéria-prima perde peso diante das novas tecnologias que, além de terem sua implantação limitada pela ausência de infra-estrutura e de trabalho especializado, tornam menor a vantagem de custo em relação ao preço do produto final (STOPFORD & STRANGE, 1991, p. 4).

Limitações decorrentes de tamanho podem ser superadas mediante estratégias de inserção calcadas no conhecimento, atraindo investimentos direcionados para nichos específicos de mercado e criando infra-estrutura de apoio que permita vantagem competitiva em determinados segmentos. Exemplos podem ser encontrados na Europa, como nos casos da Dinamarca e da Finlândia, onde a estratégia de manutenção de “campeões nacionais” ainda parece conservar herança. Além de estratégias calcadas na estrutura de conhecimento, vários países pequenos obtêm algum grau de inserção internacional por meio de ações na estrutura de finanças, constituindo-se como paraísos fiscais. Luxemburgo e, em certa medida, Uruguai, são exemplos dessa linha, atraindo transnacionais financeiras para seu território. Em geral, a dimensão reduzida tende a orientar a estratégia de desenvolvimento de países pequenos no interior das estruturas de conhecimento e de finanças, refletindo as possibilidades decorrentes de sua natureza intangível exemplificada pela informação, no primeiro caso, e pelos serviços, no segundo. Em raros casos, como acontece com Singapura (guardadas as devidas distinções, também seria o caso de Hong Kong), a convergência de interesses de segurança (ao longo da Guerra Fria), pôde ser somada às vantagens de localização geográfica, em termos de produção, com o benefício de ações positivas nas demais estruturas.

Já no caso de países pobres, as possibilidades de inserção em mercados dominados pela competição global tende a ser nula. A ausência de fatores gerais de atração de empresas transnacionais, produtivas ou financeiras, tende a lançar o país no rol dos excluídos, dependentes de mecanismos de ajuda, cooperação internacional e ocasionais perdões de dívidas. A África é um bom exemplo desse tipo de situação.

6.4. MUDANÇAS ESTRUTURAIS E DIPLOMACIA

De acordo com a quarta proposição de STRANGE e STOPFORD (1991), as mudanças estruturais ocorridas na economia mundial, fragmentando o poder antes concentrado nas mãos do Estado, produziram como resultado uma mudança na natureza da diplomacia ao adicionar duas novas dimensões à sua prática. A noção tradicional de diplomacia envolve três atividades básicas desempenhadas pelo diplomata nas relações interestatais. Em primeiro lugar, cabe ao representante diplomático a função de informar seu Estado acerca dos desenvolvimentos políticos, econômicos, culturais e de todas as demais áreas de importância na vida social do país estrangeiro. Além da informação, cabe ao diplomata também representar seu Estado de origem perante as autoridades estrangeiras, tendo suas manifestações peso ou conotação oficial. Por fim, completa a atividade diplomática a função negociadora exercida em nome de seu país no estrangeiro. Informar, representar e negociar compõem o tripé do trabalho da diplomacia entre Estados.

Da leitura de *Rival States, Rival Firms* depreende-se que STRANGE (1991) dá à prática da diplomacia seu sentido original, tal como se verificava ao tempo de Richelieu, como essencialmente inserida no tratamento das questões estratégicas, então ligadas ao campo da segurança. A atividade de representação assumia posição subordinada à negociadora, de celebração de alianças ofensivas ou de defesa, por exemplo, bem como à função de informar, que por todos os meios possíveis recolhia dados sobre as atividades estrangeiras. Nesse sentido, as duas novas frentes de trabalho diplomático seriam, para Strange, não apenas as relações entre Estados, mas também as relações entre Estados e empresas e entre empresas. Esta interpenetração das relações entre Estados e empresas seria

necessária para refletir a realidade que resulta da nova dinâmica de desenvolvimento, onde a crescente interdependência entre cada ator, na consecução de seus objetivos, requer ações cada vez mais concertadas. Esta tríade das relações diplomáticas, batizada de “nova diplomacia”, aparece na obra de Strange como sendo complemento das quatro dimensões do poder estrutural. Enquanto as ações de poder ocorreriam no interior das quatro estruturas primárias, as relações de poder teriam lugar nesses três níveis.

A diplomacia entre Estados e empresas é demonstrada pelas diferentes possibilidades de alianças na perseguição de objetivos de interesse mútuo, como no caso das *maquiladoras* mexicanas, que atendem simultaneamente aos interesses comerciais de penetração no mercado norte-americano com relativa redução de custos e ao objetivo governamental de alavancar o volume de exportações. Os exemplos anteriores de disputa entre Estados, via concessão de incentivos, para a atração de empresas também se encaixam nesse caso, já que um número crescente de países reconhece o papel de “motores do crescimento” desempenhado pelas grandes empresas transnacionais.

BARTLETT e GHOSHAL (1995, p. 118-120), ao estudarem aspectos da gestão transnacional, identificaram na relação entre empresas e governos aspectos de “amor e ódio”, que demonstrariam analogia aos benefícios e problemas advindos de diferentes situações. As interações positivas seriam mutuamente construtivas na forma de ganhos de tecnologia, capital e êxito em políticas de comércio exterior para o Estado, ao passo que a empresa poderia beneficiar-se do acesso ao mercado local e seus recursos, implicando ganhos de rentabilidade, crescimento e posição competitiva. O lado problemático da relação apareceria quando surgissem objetivos conflitantes, diferenças em motivação e critérios de avaliação. As tensões entre os lados apareceriam, sobretudo, do conflito inerente entre a busca por competitividade em bases nacionais, pelos Estados, e por meio da articulação de operações globais, no caso das empresas transnacionais. Para as empresas, a viabilização de uma presença global exige que haja acesso irrestrito a mercados e recursos, liberdade para integrar operações através de fronteiras nacionais e ausência de impedimentos no exercício de coordenação e controle de suas atividades situadas em diferentes países. O contraste de visões fica claro diante da avaliação dos benefícios adquiridos pela empresa, pela via da internacionalização, que emergem do conjunto de resultados em diferentes países, em comparação com os Estados nacionais que, por outro

lado, mensuram ganhos sem a exclusividade de critérios econômicos. Benefícios sociais, como o aumento do emprego, da renda, e treinamento da força de trabalho, podem somar-se à aprovação política dos resultados de um governo.

O contraste entre o poder negativo dos Estados, exercido por meio da imposição de exigências ou restrições, e o poder positivo das empresas, de agregar valor e desenvolver ações, é exemplificado a partir da percepção convencional das diferenças na distribuição dos benefícios:

As relações entre as MNCs (empresas multinacionais) e os governos são freqüentemente vistas como um jogo de soma zero, no qual o resultado depende do equilíbrio entre o poder do governo (derivado do controle sobre o acesso ao mercado local e da competição das diferentes MNCs por esse acesso) e o poder das MNCs (derivado de seus recursos financeiros, tecnológicos e gerenciais e da competição entre diferentes governos nacionais por esses recursos” (tradução minha). (GHOSHAL, 1995, p.120)¹⁸

A afirmação de BARTLETT e GHOSHAL (1995) corrobora a visão de STRANGE e STOPFORD (1991) de que a disputa entre Estados segue os benefícios de tecnologia, capital e conhecimento (STRANGE, 1992, p.2). Ao mesmo tempo, pode-se depreender que nem todas as empresas detêm esses ativos de inserção competitiva em mercados globais, limitando o exercício do poder estrutural, de forma geral, apenas àquelas cuja dimensão transnacional é suficientemente grande para tanto. Da mesma forma, não são todos os Estados que apresentam mercados atrativos para o investimento direto estrangeiro e que, tampouco, detêm meios eficazes de controle sobre as ações das empresas já instaladas em seu território. O exercício do poder estrutural, portanto, inclui rol limitado de atores em ambos os lados. A idéia da transferência de poder dos Estados para as empresas,

¹⁸ “.. MNC-host government relationships are often seen as a zero-sum game in which the outcome depends on the balance between the government’s power (arising from control over local market access and from competition among different MNCs for that access) and the MNC’s power (arising from its financial,

argumentada por Strange em *The Retreat of the State* (1996), funda-se na constatação de que o leque de opções nas mãos das empresas tende a ser consideravelmente maior que aquele detido pelos Estados. A mobilidade extrema dos mercados permite que as empresas transfiram operações de um país para outro com grande facilidade, ao passo que a atração de novas empresas, por parte dos governos, tende a resultar de ações de longa maturação como o aprimoramento da infra-estrutura, a elevação do nível educacional e o crescimento do mercado interno. O diferencial de mobilidade entre as partes explicaria a desigualdade no poder de barganha entre ambas.

Por fim, a “nova diplomacia” de Strange também compreende uma dimensão de relacionamento empresa-empresa, onde as fusões, aquisições e alianças estratégicas assumem importância crescente. Tal como na antiga diplomacia “fechada”, quando gabinetes palacianos escondiam tramas de invasão, guerras de conquista e celebrações de pactos, os *takeovers* hostis de hoje, as “fusões entre iguais”¹⁹ e as estratégias de expansão representam parte significativa do relacionamento entre empresas, sobretudo no âmbito internacional.

O ritmo de fusões e aquisições (F&A), acelerado a partir do fim dos anos 80, é fenômeno intimamente ligado às mudanças do ambiente econômico internacional e da subsequente necessidade de adaptação das empresas na forma de novas estratégias. Segundo a UNCTAD (2000, p. 14 –21), até 1999, 90% das fusões e aquisições transfronteiriças ocorreram nos países desenvolvidos. Fatores como a pressão permanente por crescimento e lucros, a defesa e ampliação da posição competitiva, além das sinergias advindas da eliminação de duplicações de funções, situam-se entre os benefícios mais imediatos. Na verdade, as estratégias de F&A representam um conjunto de benefícios maiores, compreendendo fatores tangíveis, mensuráveis em termos de desempenho econômico, e fatores intangíveis, melhorando a percepção que o mercado tem sobre a

technological, and managerial resources and the competition among national governments for those resources” (BARTLETT & GHOSHAL, 1995, p.120) ”

¹⁹ Embora de uso corrente dos anúncios de fusões e no jargão dos CEOs envolvidos, a pretensa igualdade entre as partes oculta diferenças de tamanho, operações, recursos e cultura interna significativas que, não raro, impõem um caráter de dominância de uma estrutura sobre a outra. Exemplo recente do uso da expressão “merger of equals”, seguido do fracasso das negociações e declínio de um dos “equals”, foi a tentativa de fusão entre a Alcatel francesa e a Lucent norte-americana em meados de 2001.

empresa, ainda que de forma indireta. Como diz STRANGE (1988, p.135), referindo-se ao crescimento:

“ Quanto maior a empresa – como um banco ou seguradora – menor o risco para o acionista, para o cliente ou para seus parceiros de uma aquisição hostil ou de colapso financeiro sem apoio do Estado” (tradução minha). “20

O crescimento das F&As implica, para as empresas, a consolidação de competidores cada vez mais fortes nos termos dos três fatores definidos por BARTLETT e GHOSHAL (1995, p.128) como essenciais para a sobrevivência em mercados globais: eficiência, inovação e capacidade de resposta às exigências locais.

Sob o ponto de vista do poder estrutural, é inegável o ganho de poder obtido pelas empresas via fusões e aquisições. A concentração e maior facilidade de acesso a tecnologia e capital são elevadas a um novo patamar, tornando-as atores com maior poder de barganha diante dos Estados, além do fato de a oligopolização de diversos mercados conferir condições excepcionais de lucratividade. Para os países que hospedam empresas assim, especialmente os países em desenvolvimento, o impacto das ações de empresas grandes, resultado de estratégias de F&A, tem sérias implicações nas políticas de desenvolvimento nacional, afetando a indústria local, o nível de atividade econômica e fatores legais como a liberdade de remessas de lucros e abertura de mercado.

Além do evidente poder estrutural advindo das estratégias de F&A na estrutura de produção, as iniciativas de expansão encontram justificativa também em razões ligadas às estruturas de crédito e conhecimento.

Operações ousadas podem ser empreendidas mediante o acesso ao crédito, assim como estratégias agressivas de expansão. Nesse sentido, as vantagens de acesso ao crédito em países desenvolvidos (principalmente os EUA, com sua incomparável capacidade de criação de crédito) são óbvias e explicam a grande interesse e crescimento de emissão de

ADRs por empresas de diversos países em Nova York, muitas vezes à custa de um esvaziamento das bolsas locais. A capacidade de captação de recursos, via emissão de bônus ou outros canais sofisticados, criados pelo mercado financeiro, é em muito alavancada, facilitando as operações correntes e até mesmo acesso a recursos para novas aquisições. As facilidades de crédito criam hoje um movimento sinérgico de entrelaçamento de participações e controle em empresas de diversos setores, permitindo que setores como o de telecomunicações apresentem alto cruzamento de participações acionárias. Nesse sentido, a sobreposição de vantagens de crédito e risco (por meio de participações acionárias de empresas grandes em outras, menores) concede poder de competição renovado a determinadas empresas. Um exemplo disso é o caso de Portugal, despontando como grande investidor no Brasil em anos recentes. As vantagens “sistêmicas” decorrentes do crescimento dos investimentos de países ricos europeus, adicionadas ao acesso ao crédito, permitiram que uma economia historicamente marginal emergisse como investidora de peso, em contraste com investidores tradicionais.

As fusões e aquisições também desempenham papel importante na estrutura de conhecimento. São numerosos os casos, no Brasil, de penetração no mercado nacional por meio da compra de empresas nacionais, já detentoras de conhecimento sobre as peculiaridades de consumo, distribuição e produção. Além de diminuir as barreiras à entrada, evitando que se construa uma estrutura a partir do zero, aquisições permitem que o conhecimento de mercado adquirido no exterior possa ser aplicado a partir de uma base instalada, que gradualmente passa a ser moldada pela cultura da empresa matriz ao longo do tempo. São as vantagens de conhecimento, aliadas ao impulso de crédito, que explicam a maciça presença de empresas transnacionais em setores que demandam uso relativamente baixo de tecnologia, como alimentos, produtos de higiene pessoal e limpeza. Como exemplifica o caso do Brasil, atualmente, as vantagens de transnacionais como Unilever, Procter&Gamble e Coca-Cola, por exemplo, residem muito mais no poder de suas marcas, conhecimento de canais de distribuição, ganhos de escala e poder de promoção do que, propriamente, em atributos excepcionais de diferenciação de seus produtos. O crescimento de marcas locais, conquistando novas parcelas de mercados regionais, tratado com certo esdém pelo nome de “tubainização” dos mercados, apresenta um novo desafio ao poder

²⁰ “The bigger the enterprise – such as a bank or insurance company – the lower the risk to the shareholder, to

hegemônico dessas empresas e resulta, em boa medida, das facilidades de acesso tecnológico conferidas por métodos flexíveis de manufatura.

Por fim, além das fusões e aquisições, as relações entre empresas podem assumir a forma de alianças estratégicas. BARTLETT e GHOSHAL (1995, p.381-382) apresentam as alianças como facas de dois gumes, oscilando entre a euforia e a desilusão, mas oferecendo muitas vezes a melhor solução disponível para duas empresas, ainda que em detrimento da melhor opção. O importante a ser observado nas alianças estratégicas é o risco de não tomá-las como solução rápida e fácil para situações adversas e, tampouco, encarar a convivência como um dado permanente. A constante reavaliação dos benefícios é um elemento necessário para a sustentação de uma parceria que produza resultados positivos em termos de eficiência e aprendizado.

6.5. A COMPLEXIDADE NO RELACIONAMENTO ENTRE ESTADOS E EMPRESAS: A NOVA DIPLOMACIA

A quinta proposição exposta em *Rival States, Rival Firms* (1991) afirma que o aumento das dimensões, da “nova diplomacia” multiplicou o número de opções de relacionamento para governos e empresas e, portanto, elevou o grau de complexidade dos problemas de ambos em administrar múltiplas agendas.

Uma das implicações básicas desta multiplicação de relações e temas nas agendas de discussão é o fato de as ações das empresas detentoras de poder estrutural terem, cada vez mais, implicações que se estendem para além do ambiente do mercado. A conjugação de efeitos políticos e econômicos, tal como visto a partir das definições de Strange, é inseparável e demanda, da parte dos administradores, visão mais abrangente das repercussões e limites de cada iniciativa. Da mesma forma, no lado dos Estados, a burocracia necessita estar consciente de que a realização de objetivos públicos passa a estar condicionada por meios de execução cada vez mais privados. O resultado concreto da

intensificação das relações entre Estado e mercado é um aumento da tensão e da dificuldade em continuar a empreender ações a partir de sua lógica própria, mantendo as *racionales* de realização de lucros e produção de bens públicos, simultaneamente à inclusão de contingências impostas pelo outro lado.

Esse aumento de complexidade, via intersecção das agendas, requer uma capacidade de absorção e manipulação significativa de informações. A facilidade proporcionada pelos meios de comunicação propicia, por um lado, o acesso a volume de dados sem maiores obstáculos, chegando mesmo a produzir, em alguns casos, um excesso de informações (*information flood*). A real ampliação de opções para Estados e empresas reside justamente na capacidade de interpretar e dar coerência ao conjunto de informações disponíveis e, para tanto, duas condições essenciais são o estreitamento do contacto bilateral e a posse de estruturas capazes de gerar conhecimento aplicável à administração de múltiplas agendas, incluindo perspectivas privadas e públicas.

Um breve olhar sobre estes dois quesitos leva, rapidamente, à noção de que *vis-à-vis* as empresas dispõem de melhores condições para enfrentar esse novo cenário de complexidade. Nas áreas de contacto bilateral, grandes empresas transnacionais, ou bancos, têm alto poder de atração de funcionários públicos qualificados, contratando-os por altos salários, ou em nebulosos projetos de consultoria, com o intuito de agregar conhecimento à sua estrutura. Desnecessário discorrer sobre o caso brasileiro, onde a proliferação de banqueiros de investimento parece guardar relação direta com a rotatividade de ministros da área econômica, presidentes do Banco Central e, em nível de grande opacidade, administradores de empresas estatais. O fluxo inverso, no sentido do mercado para o governo, é consideravelmente menor e tem natureza ocasional, conforme a natureza que se quer imprimir a certos gabinetes, resultando muitas vezes em alto nível de conflito entre as ações de gestão pública e o mercado, pelo simples motivo de desconhecimento, pelo primeiro, da realidade do segundo.

A questão estrutural de domínio de conhecimento aplicável ao tratamento de múltiplas agendas também coloca a empresa privada em condições mais favoráveis. Seja pela capacidade de “comprar” conhecimento, via contratação de funcionários públicos, a flexibilidade de criação de departamentos e modificações funcionais em muito supera a tradicional rigidez burocrática estatal. Diretorias de relações com governo e relações

corporativas proliferaram nos últimos anos, aparelhadas com recursos de informação e pessoal especializado. Essa realidade contrasta ferozmente com as iniciativas estatais, ainda centradas em ministérios, diplomacia hierarquizada em termos análogos ao da carreira militar e lançamento de tímidas secretarias especializadas, muitas vezes à guisa de mimetizar similares de governos estrangeiros (como no caso da defesa da concorrência, para citar apenas um exemplo). Diante de uma realidade cambiante, o conflito de estruturas pode ser melhor exemplificado pelas palavras de Gareth MORGAN (1986, p.35):

“Mudanças nas circunstâncias pedem distintos modos de ação e resposta. Flexibilidade e capacidade de ação criativa tornam-se mais importantes que eficiência sob limites estreitos... A compartimentalização criada pela divisão mecanicista entre níveis hierárquicos, funções, papéis e pessoas tende a criar barreiras e obstáculos” (tradução minha).²¹

A realidade do serviço público oscila entre a alta coordenação e porosidade norte-americana com a iniciativa privada, e as tentativas de reforma da burocracia estatal em países em desenvolvimento, passando naturalmente pela relativa solidez e permanência do serviço público nos principais países europeus que reconhece que “a globalização introduz a competição no interior do Estado” (JOXE In FAUROUX & SPITZ, 2000, p.37). A reforma do Estado, empreendida no Brasil ao longo dos últimos anos, contribuiu para criar fissuras na burocracia impermeável e anacrônica que dominava muitos setores, mas há que se reconhecer que seu “poder estrutural”, amarrado em leis e mecanismos de preservação do *status quo*, ainda conserva certa vitalidade. Não obstante, é possível verificar movimento de resposta do Estado, tal como exemplifica o predomínio das questões econômicas na agenda da diplomacia brasileira, hoje essencialmente voltada para a abertura de mercados, negociações multilaterais sobre temas comerciais e iniciativas de integração econômica.

²¹ “Changing circumstances call for different kinds of action and response. Flexibility and capacities for creative action thus become more important than narrow efficiency... The compartmentalization created by the mechanistic divisions between hierarquic levels, functions, roles, and people tends to create barriers and stumbling blocks.”

A corrida pela atração de empresas transnacionais ao território de diversos países em desenvolvimento pode ser interpretada, também, como reflexo de um certo grau de admissão das deficiências do aparato estatal nessas duas dimensões de trabalho sobre a informação.

6.6. OPORTUNIDADES E DESAFIOS A PARTIR DA NOVA DINÂMICA DE COMPETIÇÃO

Por fim, a última mudança apontada por Strange e Stopford é o aumento da volatilidade de mudança e divergência decorrente do advento da “nova diplomacia”. Para melhor discutir essa afirmação parece válido citar trecho de *Rival States, Rival Firms* (1991, p.2)

“Muitos países em desenvolvimento detêm fraca capacidade de responder efetivamente [às mudanças], nem tanto por razões de falta de vantagens de custo nos fatores [de produção], mas em decorrência de obstáculos internos firmemente arraigados. Estes [obstáculos] nascem de atitudes tradicionais, estruturas políticas e freqüente falta de vontade política de confrontar e resolver problemas inerentes de escolha: políticas direcionadas a fortalecer o bem-estar interno raramente encaixam-se de modo confortável com aquelas voltadas a incrementar a eficiência necessária para competir nos mercados mundiais” (tradução minha).²²

²² “Many developing countries are poorly placed to respond effectively, not for reasons of lack of factor-cost advantages, but because of deep-seated internal obstacles. These are born of traditional attitudes, political structures and often a lack of political will to confront and resolve inherent dilemmas of choice: policies aimed at enhancing internal welfare seldom sit comfortably with those designed to enhance the efficiency needed to compete in world markets...”²²

A perseguição de modelos de desenvolvimento autárquico tornou-se inviável diante da nova distribuição dos fatores de competitividade, cada vez mais alocados nas redes de produção integrada, sobre bases geograficamente dispersas, controladas por empresas transnacionais. O deslocamento para o campo privado desses fatores impõe dilemas resultantes do conflito pela busca de resultados econômicos e sociais, nem sempre congruentes. Investimentos em infra-estrutura de comunicações, por exemplo, podem ter o duplo efeito de melhorar as condições de operação de empresas instaladas localmente e, ao mesmo tempo, possibilitar que atividades de controle e gestão sejam transferidas para outros países, implicando diminuição nos postos de trabalho. Exemplo disso, ao longo dos anos 90, foi o crescimento de importância de Miami como centro financeiro e de atividades empresariais sobre operações na América Latina, muitas vezes às custas do fechamento de escritórios em diversos países, sobretudo pequenos. Seja como for, o grau de interdependência entre governos e empresas impõem *trade-offs* cujos efeitos não são imediatamente perceptíveis, exigindo análise complexa quanto aos resultados na distribuição de benefícios.

A interdependência, entretanto, não deve ser vista como dentro de uma balança equilibrada, onde Estados e mercados têm pesos iguais. O diferencial de poder estrutural, como demonstra Strange, amplia o distanciamento entre a capacidade de influenciar resultados e determinar as regras do jogo, entre governos e gestores privados. Contudo, se as diferenças entre Estados “fortes” e “fracos” parece se consolidar sobre as barreiras de acesso ao conhecimento, crédito e produção, Strange ressalta que a natureza dinâmica da competição por mercados como fonte de geração de riqueza tenderá a estimular a variabilidade de ganhos e perdas em meio às constantes mudanças. Essa volatilidade tem como resultado o incremento do risco, alterando a velocidade de obtenção de êxito ou fracasso. Mais do que sedimentadas, as diferenças de poder tendem a se originarem “entre Estados dormentes e astutos... que devem estar alertas, adaptáveis às mudanças externas, ágeis em notar os movimentos de outros Estados...” (STRANGE, 1992, p.10).

A análise da moderna empresa transnacional nas quatro dimensões de poder estrutural, conforme definido por Susan Strange, revela seu caráter determinante no rol de opções de escolha e caminhos a trilhar abertos aos outros atores do ambiente internacional. A relação com o Estado, fundamental na articulação política e econômica de questões

essenciais ao funcionamento da sociedade encontra-se cada vez mais marcada por uma interdependência desigual, em parte como resultado de políticas do próprio Estado, em parte decorrentes de mudanças estruturais no ambiente internacional, elevando a competição a uma disputa simultânea por mercados em todas as partes do globo.

A empresa transnacional consolida-se como um centro de poder crescente nas relações internacionais, ao qual passam a se referir não apenas governos, mas também organizações internacionais e ONGs. A difusão da lógica de mercado chega a penetrar até mesmo em áreas zelosamente defendidas, por séculos, como domínio exclusivo do Estado, como bem exemplifica o caso da estrutura de segurança.

7. CONCLUSÃO

O objetivo ao longo deste trabalho foi demonstrar o papel crescente que a empresa vem assumindo, no plano das relações internacionais, como centro de poder. Isto significa, segundo a definição de Susan Strange, o poder de determinar as estruturas da economia política global, por meio das quais os diversos agentes do ambiente internacional operam. Para Strange, o mundo em que hoje vivemos apresenta diferenças profundas em relação àquele que, até princípios dos anos 70, mantinha na figura do Estado o eixo das transformações sociais e econômicas.

O grau crescente de internacionalização das empresas, iniciado de modo mais intenso a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, assumiu alcance e velocidade inéditas com o advento das tecnologias de informação, custos decrescentes de transportes, maior mobilidade de capital e abertura de mercados. A competição parece confundir-se com a própria razão de ser das grandes empresas transnacionais. Nessa corrida, recursos cada vez maiores são mobilizados diante das exigências de inovação, eficiência e adaptação a diferentes mercados. Novos métodos de controle e gestão são constantemente testados e, em meio à velocidade das transformações, a percepção de referenciais desarticula-se no vácuo da retirada do Estado e da construção de discursos sociais pelas empresas.

As implicações desse quadro são múltiplas. Para o administrador público a tarefa de construção e manutenção de “bens públicos”, acessíveis a todos, encontra o desafio de tentar definir o que vem a ser o interesse nacional diante de segmentos internos da sociedade cada vez mais alertas e reivindicadores de atendimento às suas demandas. Em um país como o Brasil, por exemplo, tal tarefa assume dimensão ainda mais difícil, uma vez que a desigualdade de recursos entre diferentes grupos traduz-se também em desigualdade na força com que podem exprimir seus interesses. O caso da PAC - Política Agrícola Comum - grande consumidora de subsídios na União Européia, ilustra como o capital rural demonstra objetividade de visão e interesses que contrastam fortemente com as posições – quando existentes - muito difusas e quase indefiníveis das entidades de representação de trabalhadores rurais. Além desse desafio, e em linha com Strange, o

administrador público vê sua liberdade de ação ser contida pela força do mercado, já que passam a residir nas mãos privadas das empresas muitos dos meios de realização de seus objetivos. A criação de empregos, com seu impacto social positivo, e a inserção da economia nacional no comércio mundial, visando geração de riqueza, são apenas alguns exemplos de casos onde os objetivos do gestor estatal são fortemente condicionados às ações de agentes sobre os quais seu poder é limitado. Se tomarmos em conta a hegemonia da visão tendente à liberalização de mercados, tal desafio somente tenderá a ocupar posição cada vez mais central.

Para o administrador privado, implicações significativas resultarão do impacto das atividades das empresas sobre a sociedade. Desde a tradicional polêmica sobre realocação industrial, acusada de liquidar com a atividade econômica de comunidades inteiras ao sabor das oscilações de mercado, até o uso intensivo de tecnologia, como no caso da comercialização de alimentos geneticamente modificados, o patrulhamento da sociedade sobre as ações das empresas parece manter curso ascendente, com capacidade de dificultar eventuais alianças de interesses com o Estado. Se a empresa ocupou áreas de vácuo deixadas pela retirada do Estado via desregulamentação e privatização, o pretendido discurso social das empresas não vem demonstrando ser capaz de responder a demandas tradicionais. O gestor privado encontra-se pressionado entre o aumento da repercussão de seus atos na sociedade e o acirramento da competição em mercados rapidamente mutáveis.

Ao analisar as estruturas de segurança, produção, crédito e conhecimento, Strange revelou a dominância crescente das empresas no conjunto das relações de produção, nas decisões e fluxos financeiros e na geração e apropriação de conhecimento. Por sua capacidade de geração de riqueza, na forma de empregos, exportações e impostos, as empresas passaram a ser cortejadas por governos antes indiferentes. Em um nível ainda mais profundo, a possibilidade de estruturação da produção na forma de redes, geograficamente dispersas mas funcionalmente especializadas a partir de um sistema unificado de controle, transferiu para fora do controle territorial dos Estados boa parte dos elos das cadeias produtivas. Para Susan Strange, entretanto, essa nova "interdependência" em escala global oculta, na verdade, formas inéditas de dependência assimétrica. O mundo em desenvolvimento viu ainda mais restringida a autonomia de suas políticas públicas, as empresas e o mercado passaram a deter número cada vez maior de fatores críticos de

inserção no sistema produtivo e os países desenvolvidos fortaleceram sua capacidade de influir, direta ou indiretamente, em decisões que afetam os destinos de grande número de países. Para Strange, tal quadro resulta da soma e confluência de diversas forças, sendo a tecnologia a principal, e de decisões como a desregulamentação de mercados, cuja extensão dos efeitos era dificilmente previsível no início dos processos. Sem recair na facilidade de teorias conspiratórias, nem no nihilismo das vontades, Strange mostra um caminho de incertezas calculadas. O risco, com seu permanente efeito perturbador, é marca cada vez mais presente.

Se o Estado hoje não mais ocupa o papel central que lhe cabia em muitas áreas no passado, isso decorre, em larga parte, de suas próprias decisões. O espaço de autoridade deixado por sua ausência voluntária foi ocupado por novos atores, cujos interesses não estão necessariamente alinhados com o esforço permanente de construção de um sistema internacional que permita progresso no combate a problemas básicos, como a pobreza e a fome, por exemplo. ONGs, Organizações Internacionais e, principalmente, empresas ainda estão distantes de fornecerem mecanismos democráticos que confirmem legitimidade à expressão da sociedade civil, sem prejuízo das conquistas que vêm obtendo em suas respectivas áreas. A explosão de protestos sociais relativamente estruturados em torno do mote de uma internacionalização injusta parece reforçar a percepção, crescente desde a crise asiática de 1997, de que a dinâmica de competição e distribuição de poder nas diversas estruturas resulta em um aumento no “déficit democrático”, limitando a expressão de interesses de boa parte da sociedade, com acesso limitado ao Estado, frente à liberdade de atuação e alcance das ações de autoridades não-estatais como empresas e bancos. O exemplo da Argentina, em princípios de 2002, apresenta com clareza a extensão do dano que populações inteiras podem sofrer como resultado das ações de um Estado excessivamente orientado em relação a ganhos imediatos no novo jogo dos mercados. Choca o mais elementar bom senso observar a tolerância e elogio passados serem subitamente convertidos em discursos de culpabilização da vítima.

“*Cui bono?*” – em benefício de quem? – pergunta Strange ao longo de sua obra. A resposta pode vir de muitos lados, mas progresso algum ou nova realidade de poder mudará a verdade, às vezes esquecida, de que as empresas devem servir a uma sociedade para todos.

8. BIBLIOGRAFIA

- Bartlett, C., Ghoshal, S. (1992). *Transnational Management* (2nd Edition, 1995). Chicago: Irwin.
- Duroselle, J. P. (1992). *Todo Império Perecerá*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- Faroux, R., Spitz, B. (2000). *Notre État: le livre vérité de la fonction publique*. Paris: Robert Laffont.
- Fonseca Jr., G. (1998). *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gereffi, G., Garcia-Johnson, R., Sasser, E. (2001). The NGO-Industrial Complex. *Foreign Affairs*, (125), 56-65.
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press.
- Holsti, K. (1988). *International Politics: a framework for analysis*. London: Prentice-Hall.
- Joxe, P. (2000). La crise d'identité de l'État. In Faroux, R., Spitz, B. (2000). *Notre État: le livre vérité de la fonction publique*. (Introduction, p.33-44). Paris: Robert Laffont.
- Langhorne, R. (1998). *Diplomacy beyond the primacy of the State*. Houndmills-Basingstoke: Macmillan.
- Lawton, T., Rosenau, J., Verdun, A. (2000). *Strange Power: shaping the parameters of international relations and international political economy*. Aldershot: Ashgate.
- Levitt, T. (1983). The Globalization of Markets. In Bartlett, C., & Ghoshal, S. (1992). *Transnational Management* (2nd Edition, cap. 2, p.183-193). Chicago: Irwin.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Newbury Park: Sage.
- Mytelka, L. (2000). Knowledge and Structural Power. In Lawton, T., Rosenau, J., Verdun, A. (2000). *Strange Power: shaping the parameters of international relations and international political economy* (cap.3, p.39-56). Aldershot: Ashgate.

Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), 431-468.

Stopford, J., Strange, S. (1991). *Rival States, Rival Firms*, Cambridge: Cambridge University Press.

Strange, S. (1986). *Casino Capitalism* (3rd Edition). Manchester: Manchester University Press.

Strange, S. (1988). *States and Markets* (2nd Edition). Londres: Pinter.

Strange, S. (1992). States, firms and diplomacy. *International Affairs*, I (68), 1-15.

Strange, S. (1996). *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strange, S. (1998a). *Mad Money: when markets outgrow governments*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Strange, S. (1998b). *What Theory? The theory in Mad Money*. Coventry: University of Warwick.

UNCTAD (1999). *World Investment Report: FDI and the challenge of development*. Geneva: Autor.

UNCTAD (2000). *World Investment Report: cross-border mergers and acquisitions and development*. Geneva: Autor.