

Ajustamento, poder e custos distributivos

Adjustment, power and distributive costs

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p45](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p45)

Marília Capinzaiki¹
Jaime Cesar Coelho²

Recebido em: 25 de abril de 2016
Aprovado em: 15 de março de 2017

RESUMO

O *paper* tem como foco o conceito de ajustamento a partir da obra de Benjamin Jerry Cohen. O ajustamento para Cohen é um elemento fundamental para o entendimento das relações de poder no sistema interestatal. Dado o caráter cíclico do funcionamento da economia política internacional, os processos de ajustamento implicam em distribuições desiguais de custos nos momentos de crise, explicitando as assimetrias de poder, e interferindo na distribuição do mesmo entre as unidades estatais. Supõe-se que a releitura do conceito de ajustamento, tal como proposto, pode ser de grande valia para a compreensão das relações de poder contemporâneas na dinâmica relacional do sistema de estados. Por fim, busca-se relacionar o tema do ajustamento com a questão dos conflitos distributivos, levando em conta que se trata de algo que não é diretamente tratado por Benjamin Jerry Cohen, mas que pode ser de grande valia para entender a atual dinâmica da economia global.

Palavras-Chave: Ajustamento. Autonomia. Influência Externa. Assimetrias de Poder.

ABSTRACT

The present paper is mainly focused on the concept of adjustment as formulated in the work of Benjamin Jerry Cohen. The adjustment for Cohen is a fundamental starting point to understand the power relations in the interstate system. Supposing that international political economy is cyclical, the processes of adjustment usually result in an uneven distribution of the costs in crises times, putting power asymmetries in evidence and also intervening in power distribution among states. In reading the concept of adjustment, in the sense that was appointed, one can get a good way to capture the relational contemporary dynamic of political power in the interstate system. In sum, we are trying to link the thematic of adjustment with the distributive conflicts taking in account that it was not handled directly by Benjamin Jerry Cohen, but that can be useful to fully comprehend the current dynamics of the global economy.

Keywords: Adjustment. Autonomy. External Influence. Power Asymmetries.

1. Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina, Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8825-5168>

2. Doutor em Ciências Sociais (Unicamp), pós-doutorado em Economia Política Internacional (Universidade da Califórnia – Santa Bárbara – 2012-13), pós-doutorado em Sociologia Política (Universidade Federal de Santa Catarina – 2005-06). ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4492-4259>

Introdução

Como o objetivo geral deste artigo é verificar a relação entre grau de autonomia soberana e influência externa, e de forma mais ampla, entre esta e o exercício do poder monetário, o problema a ser abordado procura delimitar o foco da análise sobre os processos de ajustamento econômico a partir da dinâmica cíclica e instável da economia política global. Elege-se para tanto o conceito de ajustamento a partir de Benjamin Jerry Cohen³. A obra de Cohen está centrada na análise dos regimes monetários e como estes regimes podem ser elucidativos das relações de poder, tendo ainda a moeda doméstica como instrumento fundamental do exercício deste poder por meio da ação política estatal. Cabe ressaltar que o autor em questão é referência básica no estudo do poder monetário, sendo um dos pioneiros no campo da Economia Política Internacional.

Ao recorrermos ao conceito de ajustamento na obra de Cohen, utilizamos um método interpretativo, que permite uma apropriação conceitual com a finalidade de construir algumas deduções, aplicáveis à análise do momento contemporâneo da economia internacional. Ao leitor cabe o alerta que uma descrição fiel do conceito só pode ser encontrada diretamente na obra do autor em questão.

Para melhor explorar as questões que envolvem a dinâmica de ajustamento e o poder monetário, organizamos o trabalho em sete seções: 1) delimitando os termos do debate; 2) autonomia e influência externa; 3) o poder de adiar os custos do ajuste; 4) o poder de desviar os custos dos ajustes; 5) ajustamento e conflito distributivo; 6) regimes monetários e dinâmicas de ajustamento e consistência; 7) a relação entre regime, poder monetário e ajustamento.

Delimitando os termos do debate

O escopo das relações estatais no sistema de estados é marcado por uma distribuição desigual de capacidades e habilidades. Esta distribuição pode ser reforçada ou alterada por meio das diferentes combinações entre autonomia e influência externa ao longo do tempo.

Cohen se debruça mais profundamente sobre os elementos que compõem os fundamentos do poder monetário, e para os quais o grau de autonomia e/ou influência de um estado é determinante. Esses conceitos, expostos abaixo, estão intrinsecamente interligados e, embora seja instintivo deduzir que autonomia é inerente à capacidade de influência, as relações sutis entre uma e outra são especialmente importantes ao avaliar a dinâmica do poder monetário e, por consequência, a distribuição dos custos de ajuste no sistema internacional.

Aqui, faz-se necessário tecer alguns comentários sobre a relevância da contribuição acadêmica de Cohen no campo da Economia Política Internacional (EPI) antes de nos aprofundarmos sobre os conceitos-chave que explicam a dinâmica de ajustamento. Cohen poderia ser classificado, sem exagero, como um dos “empreendedores intelectuais”⁴ (para usar seu próprio termo) fundamentais para a consolidação da EPI como disciplina. Na verdade, o fortalecimento deste subcampo das Relações Internacio-

3. Em especial, foram enfatizados dois artigos de Cohen que sintetizam um longo trabalho do autor sobre a problemática dos ajustamentos econômicos: COHEN (2004) e COHEN (2009).

4. “Intellectual Entrepreneurs”, para usar sua própria denominação (COHEN, 2008b).

nais pode ser encarado como uma resposta intelectual às significativas mudanças no sistema financeiro e monetário durante o final da década de 1960. Dialogando com autores como Susan Strange, Charles Kindleberger e Robert Keohane, o autor se debruçou sobre a relação entre moeda e poder e sua influência na estruturação do sistema internacional. Este projeto de pesquisa encontra-se distribuído em diferentes obras ao longo da trajetória do autor, mas tem como obra principal *The Geography of Money*, publicado pela primeira vez em 1998.

Os processos de ajustamento são momentos específicos, recorrentes, que permitem que as fricções das interações sistêmicas produzam novas soluções, em geral ditadas pela dinâmica política doméstica dos estados centrais na hierarquia do sistema internacional. O ajustamento é em si um processo de enquadramento do conjunto dos atores às regras, normas e procedimentos que são construídos em torno dos interesses dominantes no interior do sistema. Trata-se, então, de uma expressão de interações dinâmicas e assimétricas, e a forma com que os custos são distribuídos no sistema internacional diz muito sobre a divisão de poder entre os estados.

Uma vez que as relações monetárias são inescapavelmente recíprocas, os estados mais bem posicionados na hierarquia e, portanto, dotados de maior autonomia, acabam tendo maior capacidade de evitar os custos do ajustamento. Por definição, a capacidade de evitar os custos do ajustamento implica que, se o equilíbrio da balança de pagamento tiver de ser restaurado, outros devem ajustar em seu lugar (COHEN, 2009, p. 6).

Além disso, considerando o contexto da distribuição do poder monetário, a abordagem tradicional utilizada nas Relações Internacionais, geralmente focada em elementos de poder tangíveis (território, população, tecnologia, etc.), não é suficiente para a compreensão da dinâmica das relações de poder. Nesse âmbito, o entendimento do poder como um conceito relacional pode ser bem mais adequado, afinal as relações entre os estados – quem depende de quem e para quê – tem um peso bem maior do que recursos de poder em seu entendimento tradicional. As assimetrias relacionais estão na raiz da autonomia monetária e, portanto, pode-se dizer que são também a fonte de influência de um estado (IDEM, p. 7). São essas mesmas assimetrias que determinam a capacidade de evitar o fardo do ajustamento. O conceito de ajustamento, para Cohen, é, portanto, indissociável da noção de poder.

Autonomia e influência externa

Levando em conta o contexto da investigação de Cohen, parte-se do suposto de que o grau de autonomia é um indicador chave para verificar-se a força de uma entidade soberana no sistema de Estados.

A State is also powerful to the extent that is able to exercise effective independence in the formulation and implementation of policy – to act freely, insulated from outside pressure, to promote key national goals. (...) A useful synonym for this meaning of power is autonomy. (COHEN, p.4, 2009).

Cohen explora com bastante profundidade as diferentes formas de exercer o poder monetário e seus fundamentos. A relação entre autono-

mia e influência, nesse sentido, é bastante relevante. Pode-se dizer que é possível que a primeira exista sem a segunda, mas o contrário não é verdadeiro. Para o autor, autonomia e influência são duas dimensões do poder. A autonomia representa a dimensão interna, ou seja – a capacidade de agir politicamente em favor dos interesses nacionais sem sacrificá-los para acomodar a vontade de terceiros; enquanto que a influência representa a dimensão externa do poder, a habilidade para fazer com que outros se acomodem ao seu interesse. Faz-se necessário salientar, ainda, que a existência de autonomia não se transmuta automaticamente em influência externa, embora seja um pré-requisito indispensável para o exercício desta última.

Logo, no sistema monetário internacional, o poder deriva da combinação entre esses dois elementos, inescapavelmente relacionados. No processo de ajustamento, o grau de autonomia determina o tamanho dos custos assimiláveis e o quanto se exporta dos mesmos. Por conseguinte, a exportação dos custos de ajustamento implica algum grau também de influência. Aqui, Cohen ainda diferencia dois tipos de influência. Nesse caso, a influência que deriva automaticamente da capacidade de evitar o ajustamento pode ser descrita como passiva, e manifesta-se como uma derivação simples da existência de autonomia. Esse tipo de poder passivo é bastante diferente do que convencionalmente se considera como “influência”, normalmente entendida como algo que implica algum grau de ação deliberada ou intenção (COHEN, 2009, p.6). Por sua vez, a influência, exercida de forma passiva ou ativa, indica a capacidade que tem um estado de determinar os resultados das interações e moldar ou alterar as regras que ditam a maneira com que as interações acontecem – incluindo as dinâmicas de ajustamento.

Disto, deriva uma questão: como medir o grau de autonomia? Supõe-se que um mecanismo para isto é verificar em que medida a alteração da liquidez internacional afeta as diferentes economias domésticas, o que pode ser obtido por meio das análises dos processos de ajustamento. Dado que a distribuição de capacidades materiais – sejam construtivas ou destrutivas – é assimétrica, e que os países tem graus de abertura diferentes entre si, os custos dos ajustamentos⁵ são distribuídos de forma desigual, sendo objetivo primário de qualquer entidade soberana evitar os custos dos ajustes, postergá-los ou transferi-los para outras entidades.

No government likes being forced to compromise key policy goals for the sake of restoring external balance. All, if given a choice, would prefer to see others make the necessary sacrifices. At macro-level of monetary affairs, therefore, the foundation of state power is the capacity to avoid the burden of adjustment required by payments imbalance. (COHEN, 2004, p. 7).

O grau de autonomia pode ser medido verificando-se a capacidade de insulamento de um estado nacional diante das perturbações da economia política global, já a influência externa mede-se pela capacidade de transferir aos outros, deliberadamente ou não, os custos do ajustamento.

O risco de desequilíbrios insustentáveis na balança de pagamentos representa uma ameaça constante à independência política, já que desequilíbrios excessivos automaticamente geram pressões mútuas para ajustar. Logo, no âmbito das relações monetárias e, especificamente, das dinâmicas

5. As alterações no nível de liquidez externa são transmitidas por meio de ajustes recíprocos nos balanços de pagamentos.

de ajustamento, a autonomia é um ativo bastante valioso. Isso porque ajustamentos costumam ser custosos, e não raro são feitos às custas de objetivos chave da política doméstica. A capacidade de exercer influência “ativa” sobre a direção dos processos de ajustamento, então, é ainda mais valiosa.

As economias domésticas, tratadas desde uma perspectiva de uma economia aberta, estão interligadas por uma série de fluxos econômicos comerciais e financeiros. Estes fluxos, numa dinâmica econômica de mercado, não obedecem um padrão de equilíbrio permanente. Dada a diferença de produtividade e uma especialização desigual na divisão internacional do trabalho, os fluxos ocorrem em ambientes de incerteza e de forma cíclica. Os ajustamentos acontecem quando os efeitos cíclicos recaem sobre os espaços domésticos, implicando em escolhas que afetam os níveis de bem-estar, como subprodutos dos desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Na prática, as exportações e importações de bens ou de capital frequentemente irão se desequilibrar, seja no curto ou longo prazo. Um déficit comercial, por exemplo, significa que a demanda doméstica por bens importados é maior que a demanda estrangeira pelos bens produzidos domesticamente (e, portanto, pela moeda doméstica do país deficitário. Desequilíbrios comerciais geram e são gerados por desequilíbrios monetários e no limite podem gerar crises de pagamentos.

A forma com que o ajustamento ocorrerá depende em grande parte das características do regime monetário internacional. Por exemplo, sob um regime de câmbio fixo, o país deficitário encontra-se automaticamente numa “dieta” (ARMIGO, 2002), enquanto o país superavitário pode se expandir economicamente e impulsionar o crédito, restaurando sua demanda doméstica e contribuindo assim para a restauração do equilíbrio. Entretanto, na prática (como demonstrou a experiência do padrão ouro), os países deficitários costumam resistir ao ajustamento – ou seja, à cura “recessiva” dos desequilíbrios – adiando-o com o emprego de controles de capitais e medidas protecionistas. Essa situação pode se tornar mais sensível se consideramos que, diante de um desequilíbrio evidente, a fúria especuladora pode gerar pressão considerável sobre o país deficitário. Num regime de câmbio flutuante, por sua vez, um déficit comercial provocaria um ajuste cambial automático (desvalorização) e conseqüentemente, suas exportações ficariam mais atrativas, contribuindo para o retorno do equilíbrio, conforme estabelecido pela tese do preço-fluxo dos metais preciosos de Hume. Não obstante, sob taxas de câmbio flutuantes, o problema da especulação se torna mais dramático, principalmente quando o volume de reservas comercializado supera o valor monetário do comércio, como ocorre desde os anos 1980 (ARMIGO, 2002, p. 7). Nesses casos, não é o impulso “automático” em direção ao equilíbrio que guia os mercados, o que põe por terra a tese de Hume. Portanto, a questão do ajustamento ganha complexidade principalmente em face da distribuição desigual do poder monetário entre os estados, pois mecanismos de ajustamento diferentes podem favorecer um ou outro estado, ressaltando a importância da capacidade de exercer influência sobre o *modus operandi* do regime monetário internacional. Como nos lembra Cohen (2000): a hierarquia das moedas reforça a hierarquia dos Estados e vice-versa.

O ajuste implica necessariamente uma realocação de recursos produtivos, sob estímulo de mudanças nos preços ou renda, principalmente porque alteram os preços-chave da economia: câmbio e juros. Estas mudanças podem ser conduzidas por meio de alterações no nível de despesa operadas pela política monetária ou fiscal, ou de forma mais indireta, com alteração da taxa de câmbio, como explicado acima. Nesse sentido, a definição formal do ajuste real, ferramenta básica da macroeconomia aberta, indica uma realocação marginal de recursos produtivos e trocas de bens e serviços sob a influência de mudanças nos preços relativos, rendas e taxa de câmbio.

Outra característica inerente ao ajustamento é o fato de que se trata de um processo obrigatoriamente compartilhado. Um país não pode registrar um déficit sem que outros registrem superávits, e a realocação de recursos em uma economia particular não pode ocorrer sem que haja um movimento equivalente em outras. Apesar de compartilhado, não quer dizer que o processo seja simétrico. Todo processo de ajustamento implica também um processo de constrangimento orçamentário, que diminui a margem de manobra dos governos para equacionar seus próprios conflitos distributivos. Portanto, pode-se dizer que as consequências sociais dos ajustes econômicos têm repercussões sobre a estabilidade política doméstica. Logo, o objetivo em termos de políticas estratégicas (de longo prazo) das unidades soberanas é criar mecanismos que permitam aumentar o grau de insulamento de suas economias e de suas sociedades diante da volatilidade dos mercados e do imperativo eventual de ajustamento.

Em economias abertas, com livre mobilidade do capital, esta capacidade tende a ser reduzida diante do poder estrutural dos mercados. Disto, registre-se que, por uma consequência lógica, todo processo de abertura econômica implica um *trade-off* entre o grau de autonomia e acesso aos recursos circulantes na economia política global. Como a interligação das economias domésticas ao ambiente externo pressupõe uma pressão permanente sobre os custos de produção (em termos de custos relativos), os regimes monetários e de câmbio são fundamentais para determinar-se a capacidade de cada unidade em ajustar-se com o menor custo possível às oscilações da liquidez internacional. O preço relativo das moedas não é neutro, afetando a taxa de retorno do capital e, portanto, afetando o nível de emprego e o tipo de investimento setorial. O preço de uma moeda, mais precisamente as expectativas em relação ao seu preço futuro, afetam as decisões alocativas. Neste aspecto, não é algo fortuito a ênfase que Cohen dedica aos regimes monetário e cambial como fatores intervenientes da distribuição do poder na economia política global.

Em sua investigação sobre as fontes do poder monetário, Cohen voltou sua atenção para a questão do fardo do ajuste, principalmente no que diz respeito a seu impacto sobre equilíbrio de pagamentos. Nesse sentido, o autor distinguiu entre dois tipos de custos de ajustamento: os custos contínuos e os custos transitórios. Por sua vez, essas categorias relacionam-se com duas formas diferentes de evitar tais custos: a capacidade de adiar e a capacidade de desviar. Cada uma delas representa para Cohen as duas “mãos” do poder monetário, ou faces da hegemonia.

Segundo o autor, os custos contínuos podem ser definidos como aqueles prevalecentes depois que a mudança de equilíbrio de pagamentos se realiza. São, portanto, equivalentes aos custos totais da passagem de uma situação de equilíbrio A para uma outra situação de equilíbrio B, diferente da primeira. O ajuste impõe aos países deficitários uma perda econômica que persistirá uma vez que processo se complete, e o poder de adiar é a capacidade de evitar este custo contínuo do ajustamento postergando-o (COHEN, 2005, p. 4). Por outro lado, o poder de desviar implica capacidade de exportar os custos para outros estados, evitando-se a absorção dos custos de transição entre as duas situações diferentes de equilíbrio. Assim, o custo transitório do ajustamento pode ser definido como o custo da mudança em si (IDEM, IBDEM, p.4). Quando o ajuste não pode mais ser adiado, o poder de desviar permite ao estado que o detém transferir esse custo de transição a terceiros.

Os tipos de custos de ajustamento e as formas de evitá-lo se relacionam com as diferentes formas de exercer o poder monetário. Assim, o poder de adiar os custos contínuos do ajustamento está mais ligado à ideia de autonomia, enquanto que a capacidade de desviar os custos transitórios, afetando os resultados e produzindo um novo equilíbrio distributivo se relaciona com a influência externa de um estado.

Esta influência, por sua vez, pode ser derivada secundariamente a partir de um regime no qual as forças de mercado operam num sentido determinado de modo a favorecer àqueles com maiores capacidades; ou por meio direto, com a imposição de regras ao conjunto do sistema. No primeiro caso estaríamos diante de uma relação indireta de poder e no segundo, de uma ação direta.⁶ Em resumo, essa categorização indica uma dupla forma de exercício do poder: passiva e ativa. Por fim, destaca-se que uma ordem que se estabelece com base nos mecanismos do mercado, por mais impessoais ou “neutros” que estes possam parecer, tende a aprofundar e naturalizar a “segunda face” da hegemonia, ou seja, a forma passiva de exercício do poder.

4. O PODER DE ADIAR OS CUSTOS DOS AJUSTES

Como regra, os países deficitários são aqueles que lidam com as perdas econômicas reais no processo de restauração do equilíbrio pressuposto pelo ajustamento. Portanto, são diretamente atingidos pelos custos contínuos do ajuste, e tem forte incentivo para adiar seus custos, caso sejam capazes de fazê-lo. A explicação é simples: se não há mudança no equilíbrio, também não há redistribuição de capacidades e, portanto, não haverá fardo com o qual lidar. Logo, o “poder de adiar”, para utilizar a denominação de Cohen, pode ser traduzido como a capacidade de postergar, de fato, o processo ajustamento.

Dentre os fatores mais críticos para o poder de adiar, estão as variáveis financeiras: sobretudo, a situação de liquidez internacional⁷ de um país (COHEN, 2004, p. 23). O principal propósito em manter um nível de liquidez satisfatório é garantir o próprio financiamento, cobrindo déficits da balança de pagamentos, seja utilizando reservas internacionais ou empréstimos. A disponibilidade de liquidez é crítica para o ajustamento,

6. Neste ponto Cohen recorre a imagem construída por Scott James e David Lake (1989), que distinguem entre o poder indireto dirigido pelo mercado como uma hegemonia de segunda face e o poder direto exercido de forma consciente de um estado sobre outro como uma hegemonia de primeira face. Esses dois termos também se relacionam com a categorização de influência passiva e ativa explorada pelo autor.

7. A situação de liquidez internacional de um país é definida em termos das fontes de ativos líquidos internacionalmente aceitáveis de que dispõe, compreendendo todo o conjunto de meios de pagamento internacionais aos quais o país pode recorrer, incluindo reservas internacionais e acesso ao crédito.

já que tem impacto em seu *timing* e distribuição de custos: um país que disponha de um alto grau de liquidez tem maior facilidade em evitar uma realocação de recursos indesejada, e isso é especialmente atrativo para os países deficitários, já que quanto mais adiam o ajuste, maior é a pressão para que outros estados deficitários arquem com seus custos. Portanto, quanto mais liquidez um país tiver à sua disposição, em termos relativos, mais conseguirá postergar o ajustamento.

Os países podem aperfeiçoar seu grau de liquidez de duas formas principais: acumulando reservas internacionais ou obtendo crédito junto a emprestadores estrangeiros. Ambas as estratégias implicam também alguns custos. Manter reservas internacionais aumenta a autonomia de um país, mas pode indicar uma redução na capacidade doméstica de absorção da produção. Portanto, os países devem buscar um nível ótimo entre o custo de manter reservas e a perda dessa capacidade. Logo, há um limite para o grau de liquidez (e, por conseguinte, para o poder de adiamento) que pode ser obtido por meio desta estratégia. Tais avaliações, por sua vez, dependem de fatores muito diversos, sendo que as decisões a esse respeito são em grande parte politicamente determinadas.

O mesmo tipo de *trade-off* pode ser identificado com respeito ao aumento da liquidez por meio de empréstimos internacionais. Nesse caso, os custos envolvem o pagamento de serviço das dívidas contraídas e também compromissos políticos que podem ser exigidos pelos credores caso a capacidade de honrar o serviço da dívida seja colocada em questão. Esta via de aumento da liquidez tem ainda um problema adicional, uma vez que a capacidade de contrair empréstimos é subjetiva em sua natureza (COHEN, 2004, p. 26), e que os mercados financeiros são como uma “pesquisa de opinião perpétua” (IDEM, p. 28). Nesse contexto particular, os limites para a capacidade de adiar de um estado seriam definidos, em última instância, pelos mercados.

Tendo em vista que para países mais pobres e em desenvolvimento as principais fontes de crédito externo envolvem o setor público de países em melhor posição na hierarquia internacional ou agências multilaterais como o FMI, tais países estarão mais vulneráveis a programas de estabilização que podem sacrificar objetivos nacionais. Por outro lado, para países de economia/renda média ou mais avançados, a principal fonte de crédito é o mercado internacional de capitais. Nesse caso, um endividamento excessivo que cause abalos à confiança dos mercados pode levar à escassez de liquidez, exigindo medidas politicamente impopulares para que a solvência possa ser recuperada. Em resumo, quanto maior a dependência com relação à habilidade de tomar empréstimos, maior o papel dos credores – sejam públicos ou privados – em determinar quem deve se ajustar primeiro.

Por esta ótica, há duas implicações:

First, it seems clear that the distribution of the continuing cost of adjustment among deficit countries will be heavily influenced, if not largely determined, by creditor perceptions of debt-service capacity, which tend to favor the relatively wealthy. *Ceteris paribus*, the Power to Delay should be greatest in the advanced industrial economies – the nations that enjoy the highest standing as international borrowers. The Power to Delay will be least in poorer and less developed economies that have limited access, at best, to foreign finance. Second, it also seems

clear that the distribution of the continuing cost among deficit countries is apt to be highly volatile, given the persistent threat of rapid swings of sentiment about the “soundness” of policy in on economy or another. (COHEN, 2004, p. 28)

Assim, fica bastante claro que o poder de adiar, função direta da capacidade de usufruir da liquidez internacional, é desigualmente distribuído no sistema internacional. Como agravante, constata-se também que seus mecanismos acabam favorecendo aqueles já bem posicionados na hierarquia do sistema internacional.

O poder de desviar os custos dos ajustes.....

O poder de desviar, por sua vez, tem como essência a capacidade de evitar os custos transitórios do ajustamento, e resulta de variáveis mais estruturais. Precisamente, ele se manifesta por meio da capacidade de um estado de efetivamente redirecionar os tais custos para outros. Em particular, dois fatores são preponderantes: o grau de abertura e o grau de adaptabilidade. A abertura é importante porque denota a sensibilidade do estado em questão ao desequilíbrio de pagamentos. Ou seja, indica o grau com que acontecimentos externos têm influência sobre condições domésticas. A lógica é bastante clara: quanto mais aberta é uma economia⁸, maior o número de setores que podem ser potencialmente afetados pelas medidas necessárias ao ajuste, e maior o público com interesse ativo nos movimentos cambiais domésticos. Assim, um alto grau de abertura pode potencializar o impacto do processo de ajustamento sobre os preços e a renda domésticos. Os governos também tendem a evitar mudanças cambiais muito drásticas, frequentemente impopulares.

A adaptabilidade, por sua vez, indica a capacidade de acomodar-se a impactos externos. Embora mais difícil de ser identificada empiricamente, esta característica se relaciona principalmente com a flexibilidade alocativa. Quanto mais facilmente os recursos produtivos puderem ser deslocados entre diferentes tipos de atividade econômica, menor é a probabilidade de que repercussões de eventos externos causem dificuldades mais sérias no âmbito doméstico. A adaptabilidade, então, determina o quão prontamente os diferentes setores de uma economia nacional podem reverter um desequilíbrio sem mudanças grandes ou prolongadas de preços ou rendas (COHEN, 2004). Por outro lado, quanto maior a rigidez dentro da economia de um estado, mais duros os ajustes necessários para restaurar o equilíbrio.

Novamente, os fatores essenciais que determinam o poder de desviar parecem favorecer os países centrais: em termos de PIB, um tamanho relativo grande geralmente indica uma abertura menor. E são também estes países que apresentam maior diversificação da produção, o que oferece mais possibilidades de realocação. Além disso, abertura e adaptabilidade são variáveis estruturais, que tendem a ser mais estáveis ao longo do tempo, sofrendo poucas modificações no longo prazo. Logo, os custos transitórios do ajustamento também são mais estáveis quando comparados com os custos contínuos. Daí pode-se depreender que o poder de desviar os custos também tende a se modificar pouco ou lentamente, ajudando a perpetuar o status quo da distribuição do poder monetário.

8. A medida padrão de abertura é geralmente a razão entre o comércio externo e o PIB de um país.

Ajustamento e conflito distributivo.....

O processo de ajustamento afeta diretamente o conflito distributivo doméstico, porque tem repercussões sobre a renda, a alocação dos recursos e o nível de emprego. Na perspectiva adotada por Cohen, o ajustamento afeta de forma mais incisiva as economias pouco diversificadas e com baixo grau de industrialização. O autor considera que a distribuição dos custos do ajustamento depende também de situações domésticas concretas, ou seja, da disputa interna entre os diferentes setores sociais presentes. Entretanto, considera-se aqui que o mesmo argumento utilizado para definir a assimetria no plano internacional pode ser adaptado, em certa medida, para o plano doméstico.

Poderíamos resumir o referido argumento da seguinte forma: o ajustamento afeta as unidades soberanas que tem baixa capacidade de geração/obtenção de recursos líquidos externos e maior necessidade de financiamento externo. Se o processo de ajustamento divide as unidades em grupos de países que são credores e grupo de países devedores, uma das deduções lógicas do raciocínio é que os ajustamentos são mecanismos de exportação dos conflitos distributivos dos países centrais para os países periféricos. Uma segunda dedução possível seria a seguinte: a eficácia de um regime poderia ser medida pela capacidade de exportar os ajustes, mantendo as unidades que arcam com seus custos contínuos sob controle. Por fim, uma terceira inferência lógica implica assumir que os custos dos processos de ajustamento, no plano doméstico, recaem de forma mais intensa sobre aqueles que não tem reservas em termos de riqueza, ou seja, os assalariados. Reproduz-se entre os diferentes estratos de renda o que ocorre entre os diferentes estados nacionais, ou seja, uma divisão entre aqueles que tem instrumentos de proteção (ativos, liquidez) e aqueles que são naturalmente vulneráveis, os que não detém ativos que possam cobrir as despesas temporárias e permanentes geradas pelo processo de ajustamento. No limite, e de um modo geral, o que acontece é que os que vivem exclusivamente dos salários são afetados duplamente pela perda do poder de compra e/ou pela perda do emprego.

Regimes monetários, ajustamento e consistência.....

Como os processos de ajustamento estão ligados aos regimes monetários, é preciso falar também sobre como Cohen estabelece esta relação, tratando do problema da consistência dos Regimes Internacionais.

Um Regime Internacional representa um conjunto de constrangimentos – regras, normas – em torno dos quais os atores se movem e formam suas expectativas. Segundo a definição clássica de Ruggie, Keohane e Krasner (1983), um regime é composto por um conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem. Os regimes fornecem, então, um ambiente estável que facilita a cooperação entre os estados, permitindo que haja algum grau de segurança e previsibilidade nas interações. O regime monetário internacional – componente fundamental da arquitetura financeira internacional, em sentido mais amplo – cumpre

precisamente tal função, com suas regras e dinâmicas próprias. Para efeito de uma análise de higidez do regime monetário, três aspectos são fundamentais: ajustamento, liquidez e confiança. Mecanismos eficientes relacionados a esses três itens asseguram a estabilidade e durabilidade do regime. Por ajustamento, – tema central deste trabalho – entende-se a existência de mecanismos eficientes de manutenção e restauração de um estado de equilíbrio entre as unidades superavitárias e as deficitárias.

Ao discutir as tentativas de reforma do regime monetário de Bretton Woods (COHEN, 2008 [1976]), pode-se observar que Cohen usa as palavras “regime” e “ordem” de forma intercambiável, como substitutos perfeitos. De certa forma, o regime é, em si, um ordenamento que fornece regras claras e estáveis para que se proceda com o ajustamento. Neste aspecto, quando um regime ou ordem torna-se ineficaz, uma explicação bastante plausível apontaria para a corrosão do consenso entre os estados quanto aos mecanismos de ajustamento. Com efeito, unidades relevantes do sistema podem deixar de aceitar o funcionamento destes mecanismos de forma passiva.

Aqui reside um problema específico, que é a falta de confiança destas unidades nas normas e procedimentos vigentes. Entretanto, o mais importante, é a percepção generalizada de tais normas, regras e procedimentos não podem ser sustentáveis, surgindo aqui um novo problema fundamental: todo regime necessita de consistência e esta é uma variável de ordem política. Para dar um exemplo concreto, ao analisar a dificuldade de formação de consenso nas discussões sobre a reforma do regime monetário de Bretton Woods em meados dos anos 1970, Cohen verifica que os mecanismos automáticos de ajustamento não eram mais tão amplamente aceitos e que a construção de um novo regime implicaria uma distribuição de custos que estava sendo discutida numa zona de incerteza, seja quanto à capacidade dos EUA em conduzir uma nova ordem, seja sobre a sustentabilidade política em termos de seus impactos distributivos nos planos domésticos das unidades em interação.

Para Cohen,

Adjustment, liquidity, and confidence, however, are not really the main threat to the monetary system, even if they remain technical issues in urgent need of resolution. The genuine danger goes much deeper – to the absence of some agreed mechanism to ensure compatibility among the external policy objectives of separate national governments. This is a problem of “consistency”. Essentially political in nature, it underlies and conditions all of the traditional economic issues of reform. No economic problem can be solved until the political consistency problem is satisfactorily dealt with. (COHEN, 2008 [1976], p.23).

Pode-se deduzir que a pedra angular de um regime é sua capacidade de alcançar legitimidade. O desafio, então, é reconciliar o objetivo da eficiência com o da consistência – o que legitima o regime. Sendo, portanto, os regimes uma resultante da capacidade de influência externa de alguns países, devem cumprir uma tripla função: diminuir os custos das oscilações do mercado sobre os níveis de bem-estar doméstico, evitar deserções no sistema de estados e se possível, aumentar as possibilidades de ganhos mútuos, mesmo que assimétricos. Quanto maior a eficácia dos regimes, melhores as condições de exercício do poder passivo, diminuindo os custos de exposição e o atrito entre as diferentes unidades. A consistência de um

regime está diretamente relacionada à diminuição das zonas de conflito, o que indicaria uma alta capacidade de ajustamento das unidades, o que pode ser lido como um elevado grau de enquadramento disciplinar.

Por sua vez, os regimes são constitutivamente assimétricos e relacionais. A coerência entre os instrumentos de um regime e seus princípios é um suposto, em termos de eficácia. Esta coerência envolve uma dimensão intersubjetiva, que na linguagem construtivista utilizada por Ruggie (1982), refere-se a uma “*social purpose*”. Fazendo a ligação com o problema de consistência explorado por Cohen, pode-se inferir que um determinado ordenamento será tão mais eficaz quanto maior for a adequação de seus mecanismos de funcionamento relativamente aos seus princípios, o que pode ser alcançado pelo grau de confiança que as unidades ordenadoras – ou um hegêmona que conduza a estruturação do regime – são capazes de inspirar para o conjunto das unidades do sistema. Tratando-se de um regime monetário, seus mecanismos de ajustamento podem repousar num regime de câmbio fixo ou flutuante, na livre mobilidade do capital ou não, o que importa a saber é se a “*social purpose*” encontra legitimidade, se há um consenso adequado entre aqueles que podem exercer o poder de influência externa.

O raciocínio exposto acima é válido tanto para o período liberal que vai do final do século XIX até a década de 1920, quando padrão ouro e o regime de câmbio fixo predominavam, como para o período de vigência do sistema de Bretton Woods (1945-1973). A crise dos anos 1970, na percepção de Cohen, demonstra que a falta de consistência no regime era o elemento chave para explicar como os mecanismos de ajustamento deixaram de ser adequados. Isso ocorreu especialmente porque não eram mais percebidos como sustentáveis, em primeiro lugar pelos próprios EUA – que tentava equilibrar seu enorme déficit enquanto mantinha o dólar – e, em segundo lugar, pelos aliados mais próximos, que temiam uma saída unilateral do hegêmona, o que levaria a um período de incerteza em termos de distribuição dos custos do ajustamento. Em síntese: a confiança – pedra angular do regime monetário – havia sido quebrada.

De fato, a saída unilateral, a partir da desvalorização do dólar e do fim de sua convertibilidade em ouro, foi a resultante de uma incapacidade de geração de consenso, ao mesmo tempo uma demonstração de que, sem consenso e tampouco um agente ordenador alternativo, um novo regime seria construído a partir dos EUA, exigindo uma série de esforços adaptativos (ajustes) por parte das unidades do sistema e também das instituições da governança internacional. De fato, foi o que ocorreu. Por fim, é preciso enfatizar que cerne do processo de ajustamento, insistimos, está o plano doméstico, a política real que envolve o conflito distributivo doméstico e a sobrevivência dos governos durante a transição de um ponto de equilíbrio A para um novo equilíbrio B.

A relação entre poder monetário e ajustamento

Como bem observa Cohen (2009), não há dúvidas que a moeda é ao mesmo tempo uma expressão e um instrumento do poder de um es-

tado. Um estado fraco terá uma moeda fraca, um estado forte terá uma moeda forte, no sentido de que os agentes econômicos e as unidades soberanas procurarão este ativo para suas transações, seja como um meio conversível (líquido), um veículo de transações, seja como um meio de referência para precificação (unidade de conta), ou ainda como reserva de valor. Isto posto, podemos supor que há uma hierarquia de poder no sistema de estados que se reflete numa hierarquia de moedas nacionais, e, como a moeda não é neutra, a hierarquia monetária intervém na hierarquia do poder.

São os diferentes graus de autonomia das unidades soberanas que delimitarão a geografia do dinheiro. Cohen explora mais profundamente a conexão entre internacionalização da moeda e poder, buscando explorar mais detalhadamente como cada um dos diversos usos que uma moeda internacional tem impacta o poder – a autonomia e influência – do Estado emissor. O fato é que poucos Estados com um elevado grau de autonomia poderão usar a moeda como um instrumento de influência externa, mais precisamente, para fins de política externa (como um instrumento de *statecraft*).

Cohen (2009, p. 10), ao analisar a relação entre moeda e poder, identifica quatro dimensões do poder monetário, duas econômicas e duas políticas: 1) Senhoriagem 2) Flexibilidade Macroeconômica 3) Reputação e 4) *Leverage*.

Em primeiro lugar, a senhoriagem é tecnicamente definida como a diferença entre o custo de produção de uma unidade monetária e o valor conferido a esta unidade pelos agentes (privados e públicos). No plano internacional, a senhoriagem representa a possibilidade de uma moeda converter-se em bens e serviços sem o pagamento de juros para a sua aquisição. Só pode haver senhoriagem internacional se uma moeda se transforma num veículo internacional, portanto, se há confiança suficiente por parte dos agentes de que esta moeda poderá cumprir suas funções. Isto representa o poder não da moeda em si, mas do país emissor da mesma.

A flexibilidade macroeconômica é conquistada na medida que o uso internacional de uma moeda doméstica permite a seu emissor diminuir os constrangimentos fiscais e de balanços de pagamentos. “The greater the ability to finance payments deficits with the country’s own currency, the easier it is for policy makers to pursue public spending objectives, both internally and externally” (IBIDEM). Trata-se, portanto, de um fator estratégico no que diz respeito ao incremento da autonomia.

Quanto maior o poder da moeda, maior a reputação de seu emissor no sistema de estados, o que reforça a dimensão simbólica do poder. Uma moeda é um símbolo de reconhecimento recíproco, ela não expressa somente preços, mas um conjunto de relações políticas subjacentes. Indivíduos, corporações, unidades soberanas, ao demandarem um ativo monetário específico, conferem status e prestígio ao emissor deste ativo (*soft power*).

Por fim, a influência direta da moeda sobre terceiros, ou *leverage*, provém da capacidade do emissor, por meio do manejo da política macroeconômica doméstica e da influência sobre as instituições da gover-

nança financeira e monetária internacional, em regular o acesso ao veículo monetário das transações internacionais. Essa característica é fundamental para a dimensão de influência do poder monetário.

Pode-se inferir então que a moeda internacional, por todos os aspectos citados, é um mecanismo de transmissão da dinâmica econômica e política doméstica do estado emissor para o plano internacional. Os ajustes domésticos são oriundos do conflito distributivo e da dinâmica da acumulação do estado emissor do veículo das transações internacionais. É preciso promover, então, de tempos em tempos, ajustes de caráter sistêmico, cujos custos serão maiores ou menores conforme a consistência alcançada pelo emissor em externalizar as contradições de sua política doméstica. Depreende-se, portanto, que um regime monetário será eficaz, para o emissor, na medida em que esta externalização possa proceder com a maior adesão possível por parte das unidades soberanas às regras e normas derivadas das necessidades e dos interesses do emissor, sem que este tenha que recorrer aos instrumentos diretos de coerção de que dispõe.

Em situações de baixa consistência entre as necessidades do emissor da moeda chave e as normas e regras do regime, um regime monetário entra em crise e ajustes podem ser promovidos de forma unilateral. Caso não haja um substituto próximo para o ativo monetário de referência internacional, a ação unilateral implicará em um processo adaptativo pelas unidades do sistema, cujo *timing* de adesão ao novo marco regulatório dependerá, em última instância, da capacidade de cada unidade em absorver os custos da mudança. Estes processos podem produzir deserções, dependendo da forma como o conflito distributivo é equacionado em cada unidade específica do sistema.

Por fim, pode-se inferir que as quatro dimensões do poder monetário exploradas por Cohen agem sobre o grau de autonomia e influência dos estados, influenciando, portanto, a dinâmica de ajustamento no regime internacional. Retomando a seção anterior, sabe-se que o poder de desviar o ajuste depende do grau de autonomia do estado em questão, e gera também uma forma passiva de influência. O poder de desviar, embora também seja derivado da autonomia em evitar os custos transitórios do ajuste, também gera influência passiva, já que o efeito prático é pressionar para que outros estados arquem com os custos. Além desse tipo de influência passiva e difusa, é possível que um estado utilize a influência de forma ativa, usando sanções negativas ou positivas em suas interações com outros estados, de fato instrumentalizando o poder monetário. Uma ação deste tipo, somada às dinâmicas de mercado que reforçam a distribuição desigual dos componentes do poder de adiar ou desviar o fardo do ajuste, pode favorecer os tipos de atos intencionais que configuram o uso da influência ativa como forma de moldar as regras de ajustamento, perpetuando regimes que acentuam ainda mais a desigualdade na distribuição de custos. Seguindo esse raciocínio, se houver perda de legitimidade ou consistência do regime, o processo de ajustamento se tornará conflituoso, podendo levar a uma quebra no regime.

Conclusão

A problemática do ajustamento é recorrente na economia política internacional, dado o caráter instável e dinâmico de uma economia capitalista. Este caráter instável do sistema, de tempos em tempos emerge como um problema de consistência entre o modo de regulação dos fluxos internacionais e as interações políticas do sistema de estados. O ajustamento é, em si, um jogo de compensações, em que custos são distribuídos de forma assimétrica. O ajuste é um processo, que combina elementos próprios da dinâmica instável dos mercados e elementos relativos ao processo político da disputa pelos recursos escassos.

Os ajustes guardam, conforme buscamos sustentar ao longo do artigo, uma estreita relação com os conflitos distributivos, tanto domesticamente quanto internacionalmente. Embora Cohen não trate disto diretamente, é possível deduzir que a dinâmica hierárquica dos estados produz diferentes impactos em termos de conflitos distributivos entre as unidades soberanas. Num certo sentido, pode-se dizer que o próprio espaço externo e os momentos de ajustes são dimensões para onde o conflito distributivo dos países centrais e dependendo das circunstâncias, do país emissor da moeda de curso internacional, é exportado.

Ao tratar da distribuição dos custos do ajustamento sob a ótica do poder e, mais amplamente como um problema de consistência dentro dos regimes internacionais, o autor permite uma leitura política e muito mais aprofundada de um tema que geralmente é tratado pela ciência econômica convencional, de orientação neoclássica, como uma questão meramente técnica de desequilíbrio de balanço de pagamentos. Cohen não se afasta de uma linguagem neoclássica, quando faz referência aos mecanismos de ajustamento a partir de uma abordagem descritiva dos processos econômicos de equilíbrio/desequilíbrio, mas parece claro que ao tratar do ajustamento, dos regimes monetários e do poder da moeda, mostra os limites da abordagem econômica convencional.

Como relembra o próprio Cohen, os regimes internacionais que auxiliam na fixação das regras de ajustamento e especialmente o Regime de Bretton Woods tinham originalmente a função de “despolitizar” a governança monetária internacional relegando permanentemente a administração das relações monetárias e dos ajustes à área da “baixa política” (COHEN, 2008 [1976]). Isso assegurava que não houvesse uma escalada de conflitos quando a necessidade de restaurar o equilíbrio da balança de pagamentos aumentava a tensão entre os estados. Uma vez atingida a consistência, os problemas monetários e financeiros ficariam nas mãos de técnicos. No entanto, as regras de ajustamento e, em termos mais gerais, os próprios princípios e normas dos regimes não são supostos fixos e imutáveis. Ao contrário disso, dependem da legitimidade a eles conferida pelos participantes do sistema.

Por fim, sugerimos que a abordagem do ajustamento deve ser contextualizada e problematizada a partir das experiências históricas concretas. Os inúmeros supostos tratados ao longo do artigo precisam ser verificados em conformidade com a dinâmica concreta das relações políticas e sua expressão no funcionamento e nas alterações dos regimes de regulação da economia política global.

Referências

ARMIJO, Leslie E. The terms of the debate: what's democracy got to do with it? In.: ARMIJO, L.E. (Org). **Debating the Global Financial Architecture**, State University of New York Press, 2002.

COHEN, Benjamin J. (1976). The Political Economy of monetary reform. In: *Global Monetary Governance* (COHEN, Benjamin J.). London e NY: Routledge, 2008.

_____. **The Geography of Money**. New York. Cornell University Press. 2000.

_____. **The Macrofoundations of Monetary Power** (paper). Santa Barbara, CA: Department of Political Science – UCSB. 2004

_____. **Global Monetary Governance**. London e NY: Routledge. 2008b

_____. **International Political Economy: An Intellectual History**. Princeton: Princeton University Press. 2008c.

_____. **Currency and State Power** (paper). Santa Barbara, CA: Department of Political Science – UCSB. 2009

JAMES, Scott; LAKE, David. The Second Face hegemony: Britain's Repeal of the Corn Laws and the American Walker Tariff of 1846. **International Organization**. vol. 43, n. 1, 1989. p. 1-29.

RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, vol. 36, n. 2, 1982. p. 379-415