

Caminhos novos?

(reflexões sobre alguns desafios da globalização)

Conferência proferida na Universidade da Carolina do Norte
Chapel Hill (EUA), 26 de março de 2007.

Há quarenta anos, em 1967, Enzo Faletto e eu terminávamos, em Santiago do Chile, o manuscrito de um livro, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Nele fazíamos um diálogo com as principais interpretações sobre o tema do desenvolvimento. A instituição das Nações Unidas onde trabalhávamos – a Comissão Econômica da América Latina (CEPAL) – propunha uma abordagem para os estudos sobre o desenvolvimento econômico conhecida como *estruturalismo latino-americano*. O principal formulador dessa teoria foi o economista argentino Raul Prebisch, mas ela teve vários desdobramentos.

Prebisch caracterizou o subdesenvolvimento da região como sendo estrutural. Baseando-se nas análises estatísticas de Hans Singer, importante economista da ONU, assinalou que havia uma perda continuada no comércio internacional que limitava as possibilidades de crescimento dos países subdesenvolvidos. Isto porque as trocas internacionais se limitavam à importação de produtos manufaturados e as exportações se compunham de matérias primas e produtos agrários, as chamadas *commodities*. Ora, as *commodities* continham baixo conteúdo tecnológico, e os salários pagos aos trabalhadores que as produziam eram reduzidos. Por outro lado, apesar do alto componente tecnológico da produção de manufaturas, que deveria barateá-las, os sindicatos e demais setores organizados das sociedades desenvolvidas se apropriavam dos ganhos de produtividade. Esses eram os fundamentos sociais e políticos para a existência de uma diferença crescente entre os países do Centro e os da Periferia: ela era estrutural e não se explicaria por motivos conjunturais ligados apenas à evolução dos preços.

Mesmo considerando-se a absorção de novas tecnologias pelos setores exportadores, elas não se difundiam para o conjunto da economia, nem mesmo para todo o setor agrícola. Criava-se, desta forma, uma diferença básica com os países centrais. Nestes, os ganhos de produtividade de um setor espalhavam-se rapidamente por toda a economia.

Embora as economias desenvolvidas fossem diversificadas, tornavam-se homogêneas do ponto de vista da absorção do progresso tecnológico. Já nos países periféricos, os eventuais ganhos de produtividade se concentravam nas áreas exportadoras, formando-se economias especializadas e heterogêneas. Essa situação diferencial se constituiu a partir da expansão do capitalismo comercial, que ligou os países subdesenvolvidos da Periferia através do mercado internacional aos países de desenvolvimento originário, que se encontravam em estágio econômico e tecnológico mais avançado.

Menciono a tese para mostrar, primeiro, que o raciocínio econômico da CEPAL nada tinha do simplismo da versão vulgar da *teoria do imperialismo*, sempre pronta a ver uma mera imposição política dos países centrais nos países da periferia. Segundo, que o estruturalismo latino-americano sempre tratou de combinar análise econômica com análise política.

Prebisch nunca esqueceu que o processo de desenvolvimento tem um componente indispensável de ganhos de produtividade, e estes são impossíveis sem desenvolvimento científico tecnológico e sem acumulação de capitais. Mas, tampouco, esqueceu de mostrar por que a teoria econômica clássica não estava funcionando: de um lado, porque nos países industrializados os sindicatos lutavam por maiores fatias do produto nacional e, da mesma forma, o Estado queria mais impostos para construir uma sociedade melhor; do outro lado, porque a concentração agro-exportadora deformava a estrutura das economias periféricas.

Que fazer para reverter esta situação? A resposta era complexa. Seria preciso, a partir do Estado, fazer o que o mercado não fez: forçar a acumulação de capitais através dos impostos e ampliar o componente tecnológico da produção. Ou seja, industrializar os países, liberando-os da camisa de força da produção agrário-pastoril e mineradora. Em vez de orientar a produção para o mercado externo, orientá-la primordialmente para o mercado interno. Como a deterioração constante dos termos de intercâmbio levava a crises cíclicas da balança de pagamentos, havia que controlar o câmbio. Para estimular a reorientação da economia *hacia adentro*, algum planejamento seria conveniente, bem como era necessário atrair capitais, nacionais e estrangeiros, e dinamizar o crescimento econômico. Tudo isso implicava em melhorar a eficiência do manejo da máquina e das políticas públicas.

No livro que escrevi com Faletto, desdobramos o raciocínio estruturalista. Incluímos outros aspectos históricos e políticos que condicionaram o desenvolvimento das economias periféricas. Em vez de ver essas economias de modo homogêneo, mostramos que em cada uma delas os grupos sociais e as classes articulavam-se de modo variável, entre si e com os países centrais. Houve dois tipos básicos de inserção das economias da América Latina no sistema internacional: um, quando a produção exportadora se manteve sob controle de produtores nacionais. Outro, quando houve inversão estrangeira. Historicamente, essa diferenciação dependeu de muitos fatores, como a abundância de terras ou de recursos minerais. Dependeu também, desde o período colonial, de existir ou não uma população numerosa, da capacidade dos grupos e classes locais para se estruturar em sistemas de poder eficientes, para negociar com os setores externos, e assim por diante. Em qualquer caso, *não havia a inevitabilidade de uma forma específica de dependência*, pois esta não decorreu de mera imposição externa, mas da combinação de fatores externos e internos e das alianças entre eles.

Em certos casos formaram-se economias de enclave, como as chamamos, pois havia inversões estrangeiras diretas no setor exportador. Raramente algum setor nacional participou desse tipo de exploração. Em geral, os agricultores e mineradores nacionais desempenharam um papel secundário nos enclaves durante o século XIX. As classes médias beneficiavam-se do sistema apenas marginalmente, utilizando o Estado local como coletor e redistribuidor dos impostos cobrados aos enclaves. Os trabalhadores deste setor, sim, dependiam diretamente dele, enquanto a massa agrícola do setor tradicional ficou marginalizada, sobretudo nos países com vastas populações indígenas (como a Bolívia, a América Central e, em menor escala, o Chile e o México, por exemplo). Em outros casos, as classes proprietárias locais dedicavam-se à agricultura, fazendo elas próprias a acumulação de capitais (dada a abundância de terras e a mão-de-obra barata, quando não escrava), podendo, mais tarde, diversificá-los para a produção industrial (como, por exemplo, da Argentina e o Brasil).

A ênfase do livro não foi, portanto, na *dependência*, embora ele houvesse sido lido com este viés, porque a “teoria da dependência” estava na moda (apesar de nos havermos oposto explicitamente a esta versão simplificada da teoria do imperialismo). Enfatizamos, isto sim, a variabilidade das formas de integração ao mercado mundial e as alternativas que existiam para o crescimento econômico dos países, mesmo em situações de

dependência.

No século XX, em meados dos anos 60, já se notava certa tendência para a associação entre capitais nacionais e estrangeiros na produção local, sobretudo no setor industrial e nos serviços (estes, como os financeiros ou os de transporte, desde o século XIX, tinham forte participação estrangeira, sobretudo inglesa). Depois da Segunda Guerra Mundial, aproveitando-se do *boom* que a guerra provocara na produção de manufaturas, o capital estrangeiro se tornou ativo nos investimentos industriais, notadamente no Brasil, e, em menor proporção, no México. Em outras palavras, o que chamamos de “a nova forma de dependência” era, na verdade, o início do processo que veio a completar-se mais tarde e a ser conhecido como *globalização*.

Naquela época, nem sequer a noção de empresas multinacionais era de uso corrente. Eram chamadas de trustes, pois a expressão “empresa multinacional” só foi cunhada por Raymond Vernon, em 1971. Que dizer, então, da globalização? Nada sabíamos na época. Não obstante, era dos primórdios dela que tratávamos, usando outra expressão (internacionalização do mercado). Mostramos, inclusive, que, na medida em que o capital externo investia para produzir bens industriais não exportáveis, necessitava da expansão do mercado interno, com todas as conseqüências políticas que isso acarretava.

Chegamos a prever que a continuidade do desenvolvimento na Periferia se tornara possível, contrariando a crença difundida na época de que isso seria impossível no regime capitalista. Para manter a expansão futura da produção, dissemos, haveria que exportar de maneira distinta das economias primário-exportadoras, pois haveria que ganhar o mercado internacional para produtos manufaturados. O mercado externo tornar-se-ia condição para a continuidade do crescimento econômico, dando a volta, assim, ao argumento inicial que sustentava que o motor do desenvolvimento deveria ser o mercado interno. Não tínhamos noção, entretanto – nem poderíamos ter –, dos impactos enormes que a nova fase do capitalismo, impulsionada pela revolução nas tecnologias de comunicação, acarretaria, sobretudo, nos sistemas financeiros.

Nesta palestra não desejo acompanhar, passo a passo, as mudanças na relação entre Centro e Periferia tal como a víamos no passado, até chegarmos à relação atual das economias desenvolvidas com as economias emergentes, para usar o jargão em moda.

Quis apenas ressaltar que havia uma “visão” que acentuava as diferenças entre estruturas, e que meu livro com Faletto não discrepou dela. Acrescentou a dimensão histórica para mostrar como se foram construindo as diversas situações de dependência (entendendo-se por tal uma abordagem integrada dos fatores econômicos, sociais e políticos na formação do capitalismo na Periferia). Nosso livro mostrou, principalmente, que havia diferenças entre os países quanto às oportunidades de crescimento e de integração ao mercado internacional. Também diminuiu o peso relativo dos fatores externos nas relações entre as classes locais e as internacionais, e analisou as modificações que ocorreram nos países da região à medida que variaram as condições gerais do capitalismo.

Mantivemos a preocupação com os graus de autonomia nacional e, portanto, com o papel que o Estado jogaria nas decisões de desenvolvimento. Não se vislumbrava ainda a relativa autonomia das empresas multinacionais diante dos Estados, mesmo nos países centrais, nem se imaginava uma situação em que as grandes organizações criadas para estabilizar a ordem econômica e oferecer maiores oportunidades de crescimento aos países subdesenvolvidos, como o FMI e o Banco Mundial, parecessem frágeis para cumprir a missão. Hoje se mostram insuficientes para controlar o dinamismo da economia global e das empresas multinacionais e equilibrar o crescimento das economias emergentes.

Quarenta anos mais tarde, onde estamos?

Depois da queda do muro de Berlim, simbolizando o fim da bipolaridade entre a União Soviética e os Estados Unidos (ou o “mundo livre”, como pretensiosamente se qualificava o bloco ocidental) e depois dos avanços tecnológicos, com o predomínio da *high tech* e da revolução dos meios de comunicação e de transporte, o mundo é outro. Nem melhor, nem pior, mas diferente. As constantes modificações tecnológicas que alteram o modo de produção e, sobretudo, a escalada do capital financeiro que se globalizou (graças, entre outros motivos, à internet), redesenharam a ordem global. As trocas internacionais passaram a crescer a taxas maiores que as do próprio PIB. E a despeito disso, a escassez de empregos e as desigualdades continuam a fustigar os países pobres, enquanto a população mundial não pára de crescer.

As discussões sobre “uma outra globalização”, não assimétrica nem concentradora de rendas e empregos, inflamam corações e algumas mentes. Podem ter força denunciadora, mas não mudam o curso previsível das coisas. Repetindo frase famosa proferida no final dos anos 70 pelo então Secretário de Relações Internacionais do Partido Comunista Italiano, hoje Presidente da Itália, Giorgio Napolitano: “ou nós nos internacionalizamos ou eles nos internacionalizarão”. Pode parecer jogo de palavras, mas não é.

No capítulo final do livro *Dependência e Desenvolvimento*, que descreve a nova dependência, salientamos que alguns países, como a China e a União Soviética, tomaram decisões políticas que lhes permitiram maior autonomia no mercado internacional e desenvolvimento econômico. O preço pago para este resultado foi o fechamento inicial da economia, o Estado onipresente, a supressão das liberdades e a concentração de recursos humanos e técnicos na busca de objetivos estratégicos de crescimento econômico e poder militar. Tal percurso parecia excluído do horizonte do mundo ocidental e mesmo da maioria dos países da América Latina, que alguns chamam de Extremo Ocidente. Com a exceção de Cuba e de umas poucas e fracassadas tentativas de assegurar a autonomia pelo isolamento, a maioria dos países da região fez outro percurso. Por outro lado, no contexto da Guerra Fria qualquer desvio de conduta era logo visto como ameaça perigosa ao “mundo ocidental”. Ainda assim, não se pode entender a conjuntura política nem as posições intelectuais daquela época, sem ter presente que a União Soviética, Cuba e China constituíam um contraponto ao estilo de desenvolvimento do capitalismo ocidental e influenciavam as tomadas de decisão e as análises intelectuais feitas na região.

Que dizer hoje, depois do fim da bipolaridade?

A inviabilidade de um caminho de autonomia^[1] à custa da liberdade (embora a economia global seja determinante) não implica a inexistência de formas de integração internacional que resguardecem os interesses nacionais e assegurem melhores condições de vida para cada povo. É a isso que se refere a frase de Napolitano: a busca de alternativas que não impliquem a repetição automática das receitas prescritas pelos ideólogos da globalização e da economia como se existisse um caminho único para o desenvolvimento.

As chances de integração mais favorável não são iguais para todos. Assim como no passado houve formas distintas de integração ao capitalismo comercial e, mais tarde, de reintegração à ordem mundial sob a égide do capitalismo industrial, agora, com a globalização assentada nas vantagens tecnológicas e financeiras dos países centrais, cada país da antiga Periferia poderá trilhar caminhos diferentes, de sucesso variável. E digo antiga Periferia pelas razões que explico: na medida em que a expansão do capitalismo globalizado se assenta na dispersão planetária da produção mundial e na intercomunicação dos capitais financeiros e de sua potenciação, a noção de *propriedade nacional* se tornou precária, assim como os mecanismos nacionais de controle se tornaram frágeis diante da mobilidade do capital.

Criaram-se redes globais que incorporam segmentos dos antigos países periféricos, saltando fronteiras. Paralelamente, com as migrações e com a marginalização contínua de segmentos industriais e comerciais, provocada pela renovação tecnológica, setores dos países centrais passaram a enfrentar situações que os aproximam do que ocorre nos países menos desenvolvidos, e vice-versa. New Orleans está mais longe de Nova York que São Paulo, sem prejuízo de que, no conjunto, a economia e a sociedade brasileiras são “subdesenvolvidas” em comparação com a situação americana. Há, entretanto, que colocar aspas na qualificação, pois se tornou mais difícil ajuizar os países como um todo, dada a interconexão de partes dele com as redes globais.

Sendo assim, que chances há para os países latino-americanos fazerem frente à nova conjuntura mundial?

Começemos pela política internacional.

Quem poderia imaginar que o fim da bipolaridade resultasse não na Pax Americana, mas, eventualmente, no fim da possibilidade de qualquer Império Global? Hoje, depois do impasse iraquiano e das tensões no Meio Oriente e no mundo islâmico em geral, seria mais apropriado que a diplomacia mundial se ocupasse de reconstruir o que se imaginou que as Nações Unidas seriam: um fórum para evitar as guerras, com capacidade de *enforcement*. Para que um mecanismo desse tipo tenha vigência, há que se rever os objetivos de política mundial dos países hegemônicos. Será preciso definir uma política mais de contenção do que de agressão ou “preempção”, deixando de lado o sonho de

ocidentalizar o mundo e de alçar as instituições democráticas americanas à condição de paradigma universal. Como se estivéssemos no período pós-napoleônico, mas sem ideais restauradores, precisamos de Metternichs populares que consolidem a paz pela inclusão de mais parceiros e não pela *entente* dos super-poderosos, mesmo porque não há força militar nem convocatória moral capazes de sustentar um mundo controlado por uma hiperpotência, nem pela coligação de umas poucas super-potências.

Se as grandes potências não reconhecerem a necessidade de um novo contrato global assistiremos, silenciosos e cúmplices, novos gladiadores surgirem das sombras, sem regras, e com riscos de confrontos globais. Dentre esses novos atores destaca-se o poderio chinês, com presença crescente na Ásia e na África. Mas não é só ele: está em marcha a reinvenção da Grande Rússia, ativa na Ásia Central e no Meio Oriente. Por sua parte, o mundo islâmico está se unificando para reagir aos desatinos intervencionistas. Enquanto isso, vemos a Europa indecisa sobre até que ponto se expandir (englobará a Turquia islâmica, ou não?) e sobre o papel a jogar no mundo. E a América Latina, dividida entre um populismo regressivo e o medo de ser vassala de um império já sem forças, como aconteceu com alguns países latino-americanos que se prenderam demasiadamente aos interesses ingleses quando a Inglaterra já não era o que havia sido no passado.

Do ponto de vista político, ao contrário da época da Guerra Fria, a globalização não diminuiu as opções dos países subdesenvolvidos. Ela atua mais como uma força segmentadora do que como uma alavanca que torna o mundo homogêneo. Desarticula e rearticula segmentos dos países em outro nível; as economias crescem produzindo mais desigualdades, dentro e entre os países. A própria dinâmica da economia globalizada dificulta, portanto, imposições unilaterais: faltará sempre o cimento do consentimento, por um lado, e o monopólio da força, por outro, posto que muitos países logram desenvolver armas poderosas, atômicas ou não, graças à existência de um mercado negro também global, além da disponibilidade das novas armas do terror, como os homens-bomba.

Por outro lado, a expansão da revolução tecnológica nas comunicações (a mesma que abriu espaço à globalização) martela na consciência e nas preocupações dos países mais ricos a contínua desigualdade entre as classes e as nações. O desafio da pobreza entrou definitivamente na agenda global. Existem, ademais, desafios novos com os quais o

mundo terá que se haver, juntando ricos e pobres. É o caso do efeito estufa e, correlatamente, da questão energética, que passaram a impactar as decisões da política nacional e internacional com força nunca vista anteriormente. Com isso, os países em desenvolvimento entram de nova maneira nas discussões globais. Alguns deles se tornaram poluidores, graças à forma como se dá seu crescimento econômico; outros detêm reservas imensas de combustíveis fósseis; e ainda uns poucos mais dispõem de alternativas energéticas atraentes, como no caso do etanol. Esses fatores dão maior margem de manobra a alguns países subdesenvolvidos para negociar e defender seus interesses na cena mundial.

No plano doméstico, o primeiro desafio que a América Latina enfrentou depois do fim da Guerra Fria, e da conseqüente diluição dos dois blocos contendores, foi a adoção, sem rebuços, do regime democrático. Não havia mais espaço para manter as ditaduras militares na região, nem interesse em sua manutenção por parte dos pólos dominantes. Essa fase, bem ou mal, se cumpriu.

Cumpriu-se, todavia, sem que os pressupostos da democracia se tivessem generalizado e enraizado. Refiro-me à maior igualdade (pelo menos de oportunidades) e à existência de uma cultura cívica verdadeiramente democrática. O que Tocqueville tanto admirou – a solidariedade comunal de inspiração protestante e o sentimento de responsabilidade individual dos americanos –, bases da cultura democrático-capitalista, continua ausente em amplos setores da América Latina. Mas a maquinaria da democracia está presente. Os partidos, as eleições e mesmo – o que é parte fundamental de qualquer ideário democrático, – o gosto pela liberdade, se espalharam na região. Com um *caveat*, a liberdade se aproxima do desrespeito à lei e da discricionariedade dos poderosos para colocar em prática o *dictum* “aos inimigos, a lei, aos amigos, o perdão”. Criamos o arcabouço de uma institucionalidade democrática, mas falta a alma: falta o respeito ao “*due legal process*”, o predomínio da “*rule of law*”. Continuamos saltando, com certa facilidade, das instituições ao personalismo, o carisma ameaça o respeito à norma e o cidadão ainda corre o risco de ser tratado como cliente, como dependente, que recebe concessões mais do que exerce direitos.

O segundo desafio que a globalização trouxe para região foi o de sua inserção no capitalismo competitivo global. Analisando os dois desafios em conjunto – o de implantar

a democracia, ainda que incompletamente, e o de enfrentar a globalização – entende-se melhor o que ocorre atualmente. A integração ao mercado global implicou em romper as altas tarifas protetoras e restringir as intervenções estatais no mercado. Esses dois instrumentos de defesa da competição externa e de promoção do desenvolvimento “*hacia adentro*” tornaram-se ineficazes. Por outro lado, as regras para a atração dos capitais internacionais são claras: respeito aos contratos e pouca discricionariedade na interpretação da lei. A essas condições somam-se a necessidade de previsibilidade econômica, com exclusão das indulgências inflacionárias e, conseqüentemente, maior controle do gasto público, e assim por diante. Se nos recordarmos que na década de 80 do século passado as crises petrolíferas afetaram muitos países da região e, junto com a inflação, levaram os Tesouros à bancarrota, ou a endividamentos crescentes, temos mais um fator que provocou modificações profundas na ação dos Estados: soou a hora das privatizações. Estas vieram menos por uma decisão ideológica de inspiração neoliberal e mais para ajudar no ajuste das contas públicas e para dar às grandes empresas, antes estatais, maior mobilidade no mercado, bem como para construir a infra-estrutura moderna necessária ao desenvolvimento econômico.

De tudo isso resultou uma contradição, ou, pelo menos, uma ambigüidade, entre os interesses tradicionais enraizados no sistema político, com reflexos no aparelho estatal, e as regras do mercado, cada vez mais homogêneas internacionalmente, com exigência de padrões globais de qualidade no funcionamento do sistema produtivo, mormente no caso dos setores exportadores. Mais ainda, a lentidão na retomada do crescimento econômico (que só a partir de 2002 encontrou maiores estímulos no mercado internacional) ^[2] e as demandas crescentes das massas formaram um caldeirão de pressões. Essa conjuntura levou alguns países a crises políticas ou, no mínimo, a derrotas eleitorais dos proponentes da modernização requerida para o ajuste à economia global. Em alguns casos a própria democracia, não só a economia, passou a ser a culpada pelo insucesso em atender com a celeridade requerida às demandas populares.

Nem todos os países da região tiveram condições de se inserir na nova ordem mundial com chances de desenvolvimento econômico e maior bem-estar para o povo. ^[3] Simplificando bastante, o vendaval dos ajustes macroeconômicos que varreu o Continente no último decênio do século passado (conhecido injustamente como a aplicação da agenda do “consenso de Washington”) fez-se diferenciadamente e

encontrou situações políticas, sociais e econômicas também diversas em cada tipo de país. De um modo geral, é possível dizer que os países que não possuíam uma economia mais diversificada, principalmente os que guardaram semelhanças com as antigas economias de enclave (Bolívia, Equador, Venezuela e alguns da América Central) tiveram maiores dificuldades para se ajustar positivamente do que os países cujas economias e sociedades vinham se diversificando há mais tempo e desenvolveram uma base urbano-industrial que complementava o setor agrícola exportador.

O clima de liberdade política e a continuidade das eleições fizeram com que, pouco a pouco, entrassem em cena atores sociais antes marginalizados. Por toda a parte se viu o renascimento ou o surgimento de uma reivindicação agrarista e a pressão crescente das massas urbanas. Nos primórdios da globalização ocorreram movimentos reivindicatórios de inspiração cubana ou maoísta, tendo havido mesmo um caso, o de Allende no Chile, no qual a busca de mudanças sociais profundas recebeu o voto popular e chegou ao poder. Houve a derrocada da experiência socialista chilena, da qual não se alhearam as forças internacionais em luta contra o bloco soviético. Da mesma forma, os movimentos guerrilheiros mais expressivos foram sufocados, como o Sendero Luminoso, os Tupamaros e os Montoneros, ou contidos, como na Colômbia. Depois disso, à retórica fortemente reivindicativa não mais se seguiu uma prática transformadora: a inexistência de “um outro bloco”, com o desmoronamento da União Soviética, limitou a passagem do mito revolucionário à realidade.

Isso não quer dizer que o mito tenha desaparecido da amálgama ideológica de movimentos políticos ativos em muitas partes da região. A atração por uma transformação estrutural profunda continua viva em vários deles, desde os neo-zapatistas do comandante Marcos, passando pelos arroubos “bolivarianistas” da liderança venezuelana, ao indigenismo boliviano e aos movimentos rebeldes da Guatemala. E também na Colômbia, onde os narco-guerrilheiros ainda se pensam revolucionários. Noutros casos, como no Movimento dos Sem-Terra (MST) no Brasil, a situação geral do país está tão distante da retórica revolucionária que se torna difícil assumi-la publicamente, embora continue vivo o sonho de uma “outra sociedade”.

Mais recentemente, a política desafiadora da ordem estabelecida ganhou um caráter distinto. Tem sido usada a noção de populismo ou de neopopulismo para caracterizar a

política de países como a Venezuela, a Bolívia ou até mesmo a Argentina (dado o carisma do Chefe e o distributivismo das políticas sociais presentes nesses países). Mas o que sobressai neles é a desconfiança dos mercados e a volta ao estatismo. Como as novas situações populistas se formaram em reação às políticas de ajuste, às quais se atribuem todos os males do presente, não é de estranhar o componente regressivo da retórica que as sustenta. Seus líderes não costumam propor novas formas de organização social ou econômica. Desenvolvem, sobretudo, uma retórica negativista. Expressam palavras de ordem anti-americanas e anti-globalização, mas se abstém de especificar o caminho utópico que garantirá um futuro de maior igualdade e bonança econômica. *Pari passu* com a atitude redentorista do governo Bush, que força mudanças de regime político e defende a legitimidade das guerras preventivas, o anti-americanismo é o pólo aglutinador do novo populismo latino-americano. Define-se o inimigo externo para justificar a retórica nacional-estatizante, com a compreensão imediata das massas.^[4]

Embora esses modelos de comportamento político hajam sido qualificados de populistas (mesmo no caso do Brasil de Lula vez por outra há quem assim o qualifique), eles se distinguem bastante do populismo clássico. Vive-se uma situação diferente dos anteriores processos populistas, de tipo varguista, peronista, ou que nome tenham tido. Aqueles apelavam diretamente às massas, incorporavam-nas parcialmente na sociedade, desprezavam a democracia representativa, redistribuíam recursos, mas não alentavam propósitos de mudanças da ordem econômico-social prevalecente. O anti-americanismo foi forte com Perón, mas não foi característica de Vargas. E ambos jamais deixaram entrever uma atitude anti-mercado, sendo que o estatismo, especialmente do período democrático de Vargas, era mais pragmático do que ideológico – como a atual voga privatista. O novo populismo, de Chávez ou de Morales, tem em comum com seus predecessores as políticas de distribuição de rendas. Porém é, como já disse, muito mais anti do que a favor, e não esconde o rancor aos mercados. No caso de Morales existe ainda o componente indigenista que leva o discurso a beirar a proposta de uma outra sociedade, baseada em valores não ocidentais.

Houve desdobramentos distintos conforme cada tipo de país em que operou a agenda de ajustes à ordem global. Nos países de economia pouco diferenciada e dependente de uma *commodity* básica de exportação, como a Bolívia, as conseqüências dos ajustes foram traumáticas. Seguiu-se uma verdadeira crise do sistema político e a ascensão de

uma liderança de raiz indígena, fortemente influenciada pelo negativismo típico da reação altermundista. No Equador, os mesmos condicionantes tiveram como consequência profunda instabilidade, com as comunidades indígenas desempenhando um papel ativo nas pressões políticas. Seria simplista, portanto, explicar a dinâmica desses países apenas como resultado da falta de alternativas econômicas no mundo globalizado. Estas atuaram junto com a reivindicação das identidades culturais das massas indígenas, antes marginalizadas do controle da sociedade (na Bolívia, por exemplo, mais de sessenta por cento da população se declara indígena). O mesmo se diga sobre os demais países onde as populações autóctones conservaram suas culturas e são suficientemente numerosas para dispor de força política em momentos de afirmação democrática.

As dificuldades de compatibilizar os apelos democráticos aos ajustes macro econômicos em países com poucas alternativas produtivas marcaram a Venezuela ainda sob o presidente Caldera. Elas deram margem às vitórias sucessivas, armadas ou eleitorais, de Hugo Chávez. Com a diferença de que a Venezuela dispõe de um elemento importante para o êxito no mundo global, o petróleo. O Peru de Fujimori (ainda na época das ilusões revolucionárias do Sendero Luminoso e antes do fim da bipolaridade) escapou desse dilema porque, com as reformas liberalizantes, das quais o presidente Toledo não se afastou, conseguiu elevadas taxas de crescimento econômico e certa diferenciação da base produtiva. Abriu espaço assim para uma modesta incorporação de segmentos das massas empobrecidas.

Convém advertir novamente que não se deve simplificar. Não foi apenas a inconsistência entre as pressões modernizadoras da economia globalizada com a pouca diferenciação produtiva desses países que os levou a crises políticas. Houve também um esgarçamento das instituições democráticas pré-existentes, minadas pela corrupção e pela ineficiência, como se viu na Venezuela anterior a Caldera e no Peru. E, não por acaso, tanto na Venezuela como no Peru romperam-se experiências democráticas relativamente antigas e não ditaduras militares.

Caso à parte foi o chileno. Desde o período pré-globalização, o Chile, embora dependesse crucialmente da exportação de cobre, apresentava uma economia mais diversificada. Por outro lado, os primórdios do ajuste chileno se fizeram (sem êxito de crescimento econômico, diga-se de passagem) ainda no governo Pinochet. Mais tarde,

com a redemocratização, o Chile obteve o que poucos países conseguiram, uma agenda consensual entre governo e oposição. Mais que isso, uma política consensual na própria sociedade. Isso permitiu reforçar as instituições democráticas e lograr o crescimento da economia. A violência pinochetista produziu anticorpos em uma sociedade que contava em suas raízes históricas com valores de respeito às instituições.

Não segue daí que estivesse inscrito que assim deveria ser. As opções políticas dependem obviamente das lideranças, e o Chile as teve competentes. Competentes e capazes de entender que na economia global a marca, o *design*, os circuitos de comercialização, juntos com a eficiência e o respeito às regras, são tão importantes quanto dispor de uma boa dotação de recursos naturais, de mão de obra abundante ou de capitais para realizar um circuito econômico completo no âmbito das fronteiras nacionais. Ou seja, já não vivemos na época em que o modelo prussiano, da economia *à la Frederick Litz*, ou mesmo da industrialização substitutiva de importações, era visto como o único modo para obter o crescimento do PIB. Exportar ostras, salmão, vinho ou frutas, atendendo aos requisitos de pontualidade e qualidade do mercado global, adiciona valor aos produtos e permite uma inserção internacional conveniente para um país de economia e população relativamente pequenos.

Dessa estratégia resultou a valorização de um modelo político, que se poderia chamar de “social-democracia globalizada”. Ela não teme o mercado externo, preza as instituições e a responsabilidade dos cidadãos, tem consciência que a estabilidade do processo democrático depende de certo progresso econômico, mas também, e muito, de políticas ativas de redução da pobreza e de aumento do bem estar social. De alguma maneira, se trata da adoção, em outras condições, do que na Europa se chamou de “economia social de mercado”, com a diferença de que, além de se respeitar as regras no mercado local, se busca um engajamento no mercado global e uma linha de política econômico-social que estimule a ação social dos governos e da sociedade. Em países de tradição cultural ibérica, como os nossos, o individualismo possessivo e a crença em que a competição no mercado realiza o bem de todos nunca foram assimilados. Daí que a nova versão da social-democracia possa ser mais bem aceita. Ela é economicamente modernizadora e, ao mesmo tempo, dá espaço para a ação do governo nas áreas sociais e mesmo nas produtivas e estimula uma sociedade civil ativa. Longe de valorizar o individualismo, essa filosofia valoriza o comprometimento das pessoas com a sociedade, dando-lhes

responsabilidades, inclusive, senão que principalmente, no combate à pobreza e à desigualdade.

Não foi outro o caminho trilhado pelo Brasil. País com maior diversificação econômica do que qualquer outro da região, bem como com obstáculos também incomparáveis para superar a pobreza e as desigualdades sociais, bem ou mal, suportou a abertura da economia, as reformas do estado (ainda incompletas), conseguiu levar adiante a democratização, apesar das taxas de crescimento do PIB relativamente baixas dos últimos quinze anos. A *resilience* das estruturas econômicas e das instituições democráticas, somada à existência de uma sociedade civil vibrante, permitiu avanços nas respostas ao duplo desafio de instituir a democracia e participar do mercado global. Diferentemente da experiência chilena, que se apoiou em consensos, no caso brasileiro as fortes disputas políticas entre os dois partidos polarizadores, o PT e o PSDB, não prejudicaram a continuidade daqueles dois processos. As diferenças entre os partidos finalmente mostraram ser menos de cunho ideológico do que de luta pelo poder. Uma vez no poder, o PT seguiu, em linhas gerais, as políticas anteriores. Poderá, eventualmente, diminuir o ímpeto delas ou mesmo modificá-las pontualmente, mas nada que comprometa o rumo traçado desde o governo anterior, pois ele não o foi pela discricionariedade daquele governo, mas pela exigência de adaptação do país aos desafios da realidade.

O mesmo que disse acima sobre o Chile pode ser repetido para o caso brasileiro. Muito mais do que seguir um “modelo neoliberal”, a política adotada no Brasil seguiu o modelo de uma social-democracia globalizada. Foram aproveitadas as chances do mercado global, aprofundaram-se as transformações econômicas que vinham de antes e o que parecia uma impossibilidade no passado é hoje uma realidade. O país se tornou exportador de produtos industriais sofisticados (como aviões ou celulares), desenvolveu tecnologias próprias (por exemplo, para a exploração do petróleo em águas profundas), revolucionou a agroindústria com novas tecnologias^[5] e está vendo algumas de suas empresas se tornarem *global players*.^[6] Simultaneamente foram lançados programas sociais de vulto, tanto de natureza universal (saúde e educação), como específicos (reforma agrária e programas de proteção social e distribuição direta de renda). Os níveis de pobreza e mesmo – de maneira incipiente – os de desigualdade começaram a se reduzir na década de 1990.^[7]

Na Argentina as coisas seguiram rumos diferentes. Aos avanços da economia no período anterior á globalização não correspondeu um esforço de diversificação produtiva. Apesar do investimento industrial pré-existente, não foi a partir dele que o país se integrou na nova fase do mercado mundial. A economia argentina estava, desde o século XIX, integrada internacionalmente pela agricultura. Com a globalização as ligações se aprofundaram pelo mesmo caminho. O esforço de ajuste feito na época do presidente Menem e do ministro Cavallo – neste caso, sim, verdadeiramente neoliberal – não evitou que as conseqüências das crises financeiras mundiais atingissem a Argentina mais fortemente do que os outros países. A forma como o governo controlou a inflação, atando o peso ao dólar, levou a economia a declarar *default* tão pronto o vendaval especulativo internacional se voltou contra a moeda local. Apesar disso a democracia argentina continuou funcionando, embora cambaleando (de la Rúa resignou a presidência, houve sucessivos presidentes interinos até que Eduardo Duhalde sustentou o leme). Com a eleição do presidente Kirchner, graças à atuação do ministro da Fazenda, Roberto Lavagna, a situação voltou ao controle do governo, sem que tivesse havido a aceitação da negociação da dívida externa nos termos tradicionais propostos pelo FMI.

Restabelecido o controle da situação, o governo Kirchner decidiu por um caminho intermediário entre a posição neoliberal de seus antecessores e o fortalecimento do mercado interno para viabilizar a industrialização e o crescimento do PIB. Aumentou tarifas aduaneiras, passou a exercer controle de preços e, temeroso da concorrência brasileira, recuou de algumas medidas integracionistas que o Mercosul havia avançado.

A Argentina ficou, portanto, um tanto á margem do mercado internacional mais dinâmico. Os êxitos da política adotada se baseiam nas altas taxas de crescimento econômico, com o que o governo pode mitigar a demanda das classes populares, altamente reprimida no período anterior. Cabe recordar que a Argentina lograra índices de bem estar social mais elevados que os demais países da região, e que a pobreza, mitigada pela recuperação econômica do governo Kirchner, fora fruto do ajuste neoliberal à outrance. As taxas de crescimento atuais foram obtidas graças à expansão do comércio agrícola internacional, acelerada pela demanda da China, e graças às medidas de proteção da produção local. Foi neste contexto que a liderança popular do presidente se afirmou, neste caso com maiores semelhanças com o passado, embora sem o anti-americanismo ardente do peronismo originário.

Para terminar essas considerações, falta aludir a outro importante país da região, o México. Se havia um país com dificuldades para refazer suas políticas e instituições visando responder ao duplo desafio da modernização globalizadora e da democracia, este país era o México. Herdeiro de um sistema político advindo de uma revolução popular, mas que se estiolara no burocratismo, no partido-único e na forte intervenção estatal na economia, o México não parecia predisposto a se engajar de forma positiva na nova era. O regime da Revolução Institucionalizada fizera acentuados progressos econômicos, mas também criara grandes dificuldades para que prevalecessem as noções de mercado competitivo, abertura da economia, alternância no poder e transparência democrática.

Recordo-me de conversa que tive com o atual Primeiro-Ministro italiano, Romano Prodi, quando ele exercia a mesma função antes do ingresso efetivo da Itália nas regras de Maastricht, e reinava a desordem fiscal no país. Perguntei-lhe como lograria cumprir as obrigações de controle fiscal e orçamentário para a Itália integrar-se à União Européia. Respondeu-me: só há uma maneira, assinar os compromissos e obrigar a disciplina de fora para dentro... Foi o que aconteceu com o México. Ao firmar o acordo de integração com os Estados Unidos e o Canadá, o NAFTA, entrou numa camisa de força. Ela pode ser contestada pelos opositores, mas, bem ou mal, traçou os rumos da economia mexicana.

A anterior diversificação econômica já apontava na direção de uma industrialização complementar à economia americana. Já estava instalada a *maquila*, baseada na montagem local dos componentes de produtos duráveis de consumo com vistas ao mercado norte-americano. A produção se multiplicou e se diferenciou. Hoje, Monterrey, sede da área de maior dinamismo industrial do país, se tornou um pólo importante, abrigando inclusive (como no caso brasileiro) empresas globais, por exemplo, no setor de cimento. Houve a privatização parcial de empresas públicas, como no caso da telefonia (com menos amor às agências reguladoras e à concorrência do que no Brasil), a indústria energética se manteve em mãos governamentais e o sistema financeiro (ao contrário do brasileiro) se desnacionalizou.

Tem-se a impressão que no caso mexicano ocorreu uma integração uni direcionada ao mercado norte-americano. As estatísticas mostram a enorme proporção de produtos exportados que se dirigem para lá (cerca de 90%).^[8] Apesar de o crescimento econômico

ter-se acelerado na fase inicial da globalização, mais tarde diminuiu o ritmo e, como no Brasil, a oferta de emprego não acompanhou a oferta de mão de obra, o que explica o fluxo migratório para os Estados Unidos. O México ainda possui populações indígenas relativamente pouco integradas politicamente à sociedade nacional e falta transparência no sistema político (apesar dos esforços democratizadores que começaram com reformas eleitorais na década de 1970 e se aceleraram no governo do presidente Ernesto Zedillo). É possível dizer, portanto, que a resposta mexicana aos desafios globalizadores, se garantiu razoável crescimento econômico, foi obtida com ligação crescente a um só grande mercado. O processo político, embora avançando, ainda não consolidou completamente as práticas democráticas. Daí que o discurso eleitoral continue enfatizando valores nacionalistas (para advertir dos riscos da ligação umbilical à economia americana) e não se tenha apartado do debate anti-globalização e anti-americano, como se viu recentemente na campanha de Lopes Obrador, derrotado pelo presidente Calderón por pequena margem de votos.

Como o objetivo desta palestra não é o de analisar exaustivamente cada país, deixo de me referir a muitos deles. Alguns, dado o porte relativamente pequeno de suas economias, continuam em busca de algum acordo de comércio que abra espaço para suas exportações (como o Uruguai e o Paraguai). Para responder aos desafios da democracia valem-se de suas tradições. Assim é que o Uruguai, hoje controlado por uma coligação de esquerda, manteve a tradição democrática. Se fosse qualificar o sistema político uruguaio, eu diria que, com as diferenças naturais, mais se aproxima da social-democracia contemporânea, ao estilo chileno, do que das posições anti-mercado e anti-americanas dos países de antigas economias de enclave. O Paraguai, por seu lado, caracterizado por um sistema político tradicionalmente patrimonialista e clientelístico, dele não se afastou, bem como não conseguiu um caminho de crescimento econômico que o livrasse do subdesenvolvimento.

Caso relativamente à parte é o dos países da América Central. Em todos eles a democracia representativa está vigendo na sua forma tradicional, isto é, sem o complemento de sociedades civis mais atuantes que possam estimular a participação dos cidadãos e se livrar do clientelismo. Isso em graus variáveis, pois na Costa Rica e mesmo no Panamá, o panorama é mais dinâmico e o mesmo ocorre em Santo Domingo, país caribenho. Noutros países, como a Nicarágua, vê-se a volta de líderes que, no passado,

pareciam mais próximos aos ideais cubanos e hoje, se os mantêm, é de forma esmaecida, dadas as mudanças ocorridas no mundo e nas próprias situações locais. Estas encontraram algum alívio graças a acordos comerciais com os Estados Unidos, que asseguram fatias de mercado a seus poucos produtos de exportação, acentuando os liames tradicionais de dependência. Globalização, no caso, com mais força do que ocorre com o México, que dispõe de maiores recursos produtivos, torna-se sinônimo de relação crescente e desigual com os Estados Unidos.

Há, não obstante, alguns fenômenos que matizam a situação centro-americana. O principal é a emigração para os Estados Unidos. Dela deriva grande volume de remessas de recursos para as famílias que ficaram nos países de origem. Para se ter uma idéia, de cada três salvadorenhos, um vive no estrangeiro, sendo que só nos Estados são mais de 2,5 milhões. O mesmo ocorre com o México, com muitos milhões de mexicanos vivendo nos Estados Unidos e remetendo dinheiro para os familiares, embora a proporção do fenômeno seja menor dado o porte da economia e da população mexicanas. Não são só os salvadorenhos, também os colombianos, equatorianos (destes muitos na Espanha), dominicanos etc. emigram e criam liames de outra natureza com o país de adoção. As remessas, por sua vez, têm imenso peso econômico nos países de origem. É fácil imaginar o tipo complexo de relação que se estabelece entre eles e os Estados Unidos, ao mesmo tempo de reação e de amálgama cultural e financeira. Tudo isso forma um quadro bem distinto do que ocorre nas relações entre o cone sul da América do Sul e os Estados Unidos.

Conclusões

Tentei mostrar nesta palestra que o esquema de análise histórico-estrutural continua útil para descrever as transformações ocasionadas pela globalização nos países subdesenvolvidos, desde que usado com a sutileza necessária para evitar o reducionismo nas análises. A globalização, da mesma forma que a *dependência*, nada mais é do que um desdobramento do sistema capitalista nas condições históricas atuais.

O ponto de partida da análise estrutural condiciona, mas não define a forma que os processos econômicos e políticos assumem. As estratégias políticas de inserção na economia global têm certa margem de autonomia. Assim, aqueles processos também

dependem de fatores tão variáveis de país para país como a capacidade local de acumulação de capitais, a presença de investimento estrangeiro direto, do *mix* eventualmente existente entre a produção controlada nacionalmente e a controlada pelas multinacionais, da participação do setor público na produção, e assim por diante. Em outras palavras, há caminhos alternativos, embora não quaisquer, nem com sucesso semelhante em todos os países. A escolha das alternativas e o êxito eventual dependem tanto da base estrutural como da capacidade política das lideranças e, mesmo, das instituições e da cultura política em sentido mais amplo.

Na história recente da América Latina, pelo menos três países conseguiram uma integração mais favorável ao mercado globalizado e deram respostas, embora ainda insuficientes, mais ou menos aceitáveis às demandas de suas populações: o Chile, o Brasil e o México. Outros desenvolveram uma estratégia de *exit*, como a Argentina, enquanto a maioria, como os países da América Central, o Uruguai e o Paraguai, sem dispor de recursos para acelerar as transformações da base econômica que permitissem um salto qualitativo, desenharam estratégias de sobrevivência buscando nichos no mercado global para sua produção tradicional. E outros há que, por disporem de uma *commodity* de curso global, mas não dos demais recursos para saltos globalizadores maiores, definiram uma estratégia de *voice*: alardeiam seu descontentamento com a globalização no seu todo e, com menos clareza, até mesmo com a democracia representativa. Sem falar nos países que, embora com menores condições do que os três que se estão globalizando mais positivamente, contam com recursos capazes de lhes dar, ao longo do tempo, melhores chances para enfrentar os desafios da nova ordem mundial, como o Peru e a Colômbia.^[9]

Equívoco equivalente ao de não tomar em consideração estes caminhos variáveis seria não perceber os limites estruturais (embora mutáveis no longo termo) que se impõem aos países em desenvolvimento. A globalização, como insisti, implica na extensão à escala planetária dos liames financeiros e na difusão rápida de inovações tecnológicas, constituindo a chamada economia do conhecimento. Ambos os processos continuam largamente sob controle das grandes empresas multinacionais ou das super-organizações financeiras, sediadas em uns poucos países. Estes continuam dando as cartas na economia global. Entretanto, o número de parceiros principais não é estático; basta ver o que acontece com a China. Não resta dúvida, também, que é árduo e restrito o caminho

para ampliar as chances de criação e difusão de novas tecnologias e dispor de capitais. Ainda assim, para mencionar só os países mais populosos, Índia, Rússia e Brasil, sem esquecer da China que tomou a dianteira, os chamados BRICS, estão em uma corrida contra o tempo para ver quem chega lá. Tudo dependerá, não só da economia, mas do tabuleiro político mundial, e principalmente, da capacidade das sociedades locais e de seus líderes para lograr políticas o quanto possível consensuais que aproveitem as oportunidades – e não só as econômicas – e tornem os efeitos da globalização e da democracia mais favoráveis aos países em desenvolvimento e a seus povos.^[10]

[1] Disso se tratava nas análises latino-americanas, que viam na presença ativa do Estado Nacional condição para lograr, ao mesmo tempo, autonomia e crescimento econômico.

[2] Ainda assim, comparativamente, não foi a América Latina a região que mais cresceu no mundo. Em 2006 haverá crescido em torno de 5%, enquanto os prognósticos da CEPAL e do Banco Mundial prevêem crescimento menor em 2007 e 2008, ao redor de 4,5% e de 4%, respectivamente. Esses dados são mais baixos do que as previsões que se fazem para a média dos países em desenvolvimento, que deverão superar os 6%, tendo a China previsões para mais de 9% e a Índia para mais de sete.

[3] Como fizemos no livro sobre *Dependência e Desenvolvimento*, caberia refazer, em trabalho de maior fôlego, as situações histórico-estruturais a partir das quais cada tipo de país enfrentou os desafios da globalização. Sobre a variabilidade das respostas latino-americanas aos desafios globais, ver Carlos Pérez Llana, “Modelos políticos internos y alianzas externas”, Universidad Siglo 21 y Torcuato Di Tella, manuscrito, 2007.

[4] Para um interpretação estimulante do que significou o anti-americanismo e a visão nacional-estatista na América Latina, ver Eduardo Graeff, “Nossa América e a deles”, manuscrito, Brasília, julho, 2006.

[5] No caso da agroindústria, a Embrapa, organização estatal de pesquisas que conta com cerca de mil PhDs, teve um papel notável no desenvolvimento de novos cultivares, novas técnicas de plantio etc., permitindo a adaptação de lavouras como a da soja a áreas de savana, o “cerrado” brasileiro, antes considerado improdutivo.

[6] Há cerca de uma dezena de empresas brasileiras, inclusive a petrolífera que é controlada pelo governo, que se estão espalhando pelo mundo, através de aquisições e expansões. A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), é a segunda maior mineradora do mundo. A Embraer tem fábricas até na China. Existem indústrias de aço, de bebidas, têxteis, de suco de laranja que também se estão globalizando.

[7] Estudo recente feito por economistas do FMI recalcularam os efeitos do Plano Real sobre a renda dos mais pobres. Concluíram que, ao invés de se falar de um incremento anual de 1,5% na renda seria mais correto pensar em 4,5%, o que terá tido um efeito cumulativo enorme. Ver Francisco Ferreira, Phillippe Leite e Julie Lichtfeld, “The rise and fall of Brazilian inequalities. Development Department, IMF, 2007. Por outro lado, o salário mínimo real cresceu em média mais de 4% anualmente, a partir de 1993. Quanto à desigualdade, medida pelo Coeficiente de Gini, também diminuiu, como indica relatório do Banco Mundial.

[8] No caso do Brasil, que sempre teve pauta de exportações mais diversificada, em 2006 os produtos assim se distribuíram: 18% para os Estados Unidos, 22% para a União Européia, 23% para a América Latina e 37% para outras partes do mundo. É de notar que 60% das exportações se compõem de produtos industrializados.

[9] Para uma análise das diferentes estratégias de inserção na ordem global ver Santiso, Javier, Latin América's Political Economy of the Possible, Cambridge, Mass., 2006 MIT University Press.

[10] Estudo recente de Kristalina Georgieva, do Banco Mundial, compara em diferentes dimensões, a participação relativa dos BRIC's na economia global. Chama a atenção que, conforme a dimensão analisada, ora um ora outro desses quatro países mostra melhores perspectivas de saltar para a condição, senão de nação desenvolvida, de *player* relevante na cena global.