

IDENTIDADE, GOVERNABILIDADE E INTEGRAÇÃO SOB A LÓGICA GLOBAL

Gilberto Dupas

RESUMO

O autor discute os efeitos das lógicas inerentes ao processo de globalização sobre o espaço de governabilidade das nações periféricas no âmbito atual do capitalismo mundial, com ênfase nos casos latino-americano e brasileiro. Examina-se em tal contexto a viabilidade de políticas soberanas dos Estados nacionais em face da formação de blocos econômicos regionais, como a União Européia e o Mercosul, e das crescentes pressões de liberação do comércio mundial, sob o ditame das corporações transnacionais.

Palavras-chave: globalização; governabilidade; Estado-nação.

SUMMARY

The author discusses the effects of the intrinsic logic of the globalization process on governability for peripheral nations, emphasizing the Latin American and Brazilian cases, within the present context of the world Capitalism. In this context, the article examines the viability of sovereign policies for national states considering the formation of regional economic blocs, such as the European Union and Mercosur, and the continuous pressure on the liberalization of the world trade commanded by transnational corporations.

Keywords: globalization; governability; national State.

Os Estados nacionais têm manifestado progressiva dificuldade de ações de comando e organização que tenham efeito socialmente legitimador. Nos grandes países da periferia do capitalismo mundial, em especial, terminado um longo ciclo de vinte anos de implantação de profundas reformas associadas à abertura e à integração de seus mercados à economia global, o desempenho de seus PIBs têm tido medíocre, com piora da concentração de renda e aumento da exclusão social. Em decorrência, aparecem sintomas de erosão de legitimidade das representações políticas que sustentaram esses programas de reformas. O rigor do cumprimento de metas de orçamentos públicos equilibrados acarretou uma redução significativa dos recursos alocados a programas sociais e de emergência, justamente no momento em que a exclusão acentua a demanda por tais programas. Esses países se ressentem do alto grau de violência de suas sociedades e seus governos têm perdido capacidade de mediar essas tensões por meio dos controles tradicionais. Enfim, as pressões das lógicas inerentes ao processo

de globalização sobre essas nações e sobre o espaço remanescente de governabilidade vêm agravando os problemas em torno da preservação da identidade e do exercício da soberania e, assim, dificultando a viabilidade de integrações regionais.

As políticas de blocos e as crescentes pressões de liberação do comércio mundial têm convivido com forças simultâneas de dissolução e afirmação de identidades: de um lado, estruturas supranacionais e mercados comuns regionais como tentativas parciais de proteção; de outro, intensa fragmentação e imposição de particularismos nacionais, étnicos, religiosos e culturais. Um caso interessante sobre a perplexidade gerada por essas tensões contraditórias é o Canadá. A questão mais perturbadora para a opinião pública canadense no pós-Nafta é saber se seu país sobreviverá como nação independente ou tornar-se-á, dentro de algum tempo, uma espécie de 51º estado americano.

As maiores dificuldades atuais na integração européia vêm desses complexos paradoxos. Ludvik Vaculik lembra que a alma complicada da Europa procede da sua geografia¹. Em cada enseada mandava um duque diferente, e cada ilha tinha seu rei. Do outro lado de cada montanha falava-se uma língua diferente, sendo impossível estabelecer uma administração única. Nenhum conquistador pôde apoderar-se da Europa de uma assentada, esbarrando sempre num obstáculo que o fazia perder tempo e força. Nos territórios conquistados, deixava atrás de si comunidades insurretas que se proclamavam Estado independente e faziam de seu dialeto uma língua administrativa.

A visão de uma unidade européia viável pressupõe a conciliação de cada realidade particular com uma ampla visão universal. Naquela que é a maior experiência mundial em integração econômica — apontada por Anthony Giddens como um exemplo de operação ofensiva visando ampliar horizontes nacionais e índices de produtividade sem perda de legitimidade política² —, a União Européia tem a pretensão de ser uma fusão monetária com forte homogeneização das políticas macroeconômicas. Mas a despeito de todo o tempo e energia despendidos a unificação continua a avançar em ritmo inconstante. Em 1999 a Europa ocidental, com menos de 7% da população e quase 31% do PIB mundiais, gerou 25% da nova riqueza global. Já os Estados Unidos, com PIB e população semelhantes aos europeus, foram responsáveis por 46% desse acréscimo de riqueza. Numa década que havia iniciado com a comemorada derrubada das fronteiras Leste-Oeste e terminou com a adoção do euro, os cinco principais países da região, responsáveis por quase 70% do seu PIB, tiveram o decepcionante crescimento econômico médio de 1,6% ao ano. As esperanças de recuperação começaram a vir em 1999, quando esse número subiu para 1,9%. E estão presentes para 2000, quando se prevê um salto para 3,0%. Quanto ao desemprego, depois de ter crescido de 7% no início dos anos 1980 para mais de 11% em 1998, só recentemente iniciou um declínio que se espera possa permanecer. O "núcleo duro" da União Européia — França e Alemanha — continua ensaiando divergências e aproximações. Cidadãos cada vez mais

(1) Vaculik, Ludvik. "Mon Europe". *Le Messenger Européen*, nº 3, 1989.

(2) Giddens, Anthony. *A terceira via*. São Paulo: Record, 1998.

em dúvida — especialmente os alemães — continuam a pagar enormes subsídios à agricultura francesa para preservar a atividade e a paisagem rurais, além de não tantos empregos, permitindo à França permanecer como segundo maior exportador agrícola do mundo.

Este início de novo século será, pois, um importante teste para os resultados da integração europeia. Ao lado da anunciada recuperação do crescimento, dever-se-á garantir a recuperação do euro — fundamental à lógica da União Europeia —, que vem de contínua depreciação em relação ao dólar desde sua criação. O desemprego precisa baixar mais para que se aliviem as tensões sociais e ganhe consistência a retórica da cúpula da União Europeia de março, em Lisboa, que garantiu uma política de "maior solidariedade e busca do pleno emprego". Finalmente, os planos de modernização da estrutura da União Europeia necessitam caminhar, pois são essenciais para estabilizar a situação dos pequenos países da área e viabilizar a tese alemã, assimilada pela maioria, de ampliar seus membros com a inclusão de países do Leste. Trata-se, portanto, de uma pauta imensa, plena de riscos. A hipótese de sucesso é que a União Europeia possa superar seus desafios e viabilize um novo centro de poder que equilibre uma danosa hegemonia unipolar norte-americana. Mas o que está em jogo nessa experiência é a viabilidade de unidades políticas maiores e regimes supranacionais que, sem necessariamente romper a cadeia de legitimação democrática, possam compensar a perda de funções do Estado nacional.

No caso do continente americano, o primeiro olhar deve ser lançado para as assimetrias no equilíbrio de forças, que refletem o poder econômico real. A atual situação hegemônica norte-americana está longe de ser ocasional ou de estabelecer um paradigma para as virtudes do livre-mercado. Vários fatores ligados ao desenvolvimento e ao uso de novas tecnologias permitiram aos Estados Unidos a consolidação de uma fase virtuosa que lhe tem garantido um longo ciclo de crescimento — desigual se comparado ao restante da economia mundial — desde os dois últimos conflitos mundiais. Numa realidade em que os processos produtivos alcançaram uma integração planetária, a hegemonia econômica consiste na capacidade de determinar como se organiza e se leva a cabo essa produção. A conexão em redes globais constitui a nova morfologia de nossas sociedades, e a difusão de sua lógica altera radicalmente a operação e os resultados desses processos produtivos, bem como o estoque de experiência, cultura e poder. A nova economia está organizada em torno dessas redes globais de capital, gerenciamento e informação. As corporações e a sociedade norte-americanas, que hoje lideram essas tecnologias, dominam as ferramentas-chave para a produtividade e a competitividade na era da informação. A emergência extremamente rápida da internet e os efeitos ligados ao comércio eletrônico prometem realimentar esse ciclo virtuoso.

Os fatores mencionados aqui potencializam ainda mais o poderio econômico dos Estados Unidos sobre o restante da América, fazendo determinante ao futuro da região a maneira como esse país definirá seus interesses estratégicos no futuro próximo. O Nafta acabou constituindo-se

num arranjo sinérgico e geopoliticamente adequado para as três partes. Nele as assimetrias se acomodaram com rara complementaridade e o bolsão de pobreza mexicano, fornecendo mão-de-obra de baixa qualificação a um custo quase dez vezes inferior ao dos Estados Unidos, foi um dado de realidade muito oportuno, especialmente nessa fase de expansão da economia norte-americana.

Outro é o caso do Mercosul. Estruturado a partir da melhoria das relações políticas entre Brasil e Argentina, esse bloco evoluiu com amplo sucesso até o final de 1998. Fruto de um momento de consolidação de regimes democráticos e relativa estabilidade macroeconômica, o Mercosul cresceu rapidamente e conseguiu elevar o comércio interno entre seus parceiros de US\$ 4 para US\$ 20 bilhões entre 1990 e 1998. Um exame atento dessa evolução demonstra, no entanto, que cerca de 60% desse volume veio de trocas no interior de cadeias industriais. Isso quer dizer que foi intensa a aplicação da lógica da complementaridade e da especialização no processo de internacionalização das economias locais, aproveitando-se da redução temporária das incertezas macroeconômicas e do benefício das tarifas e quotas entre países. Ao mesmo tempo que isso ocorria, porém, a mesma lógica exigia uma grande elevação dos componentes importados dessa produção local, justamente aqueles cujo custo de produção é sensivelmente mais barato no exterior, em especial os itens de maior valor tecnológico adicionado. O tão elogiado modelo de regionalismo aberto pode ser constatado pelo volume de importações de fora do bloco, que cresceu 146% no período 1992-98, enquanto as exportações evoluíram apenas 61%. A União Européia e os Estados Unidos, pela ordem, foram os mais beneficiados por essa distorção, que ocasionou crescentes desequilíbrios comerciais nos países do Mercosul. Na pauta do ano típico de 1997, nota-se que os déficits na área de manufaturas para com o Nafta, a União Européia e o resto do mundo estiveram longe de ser compensados pelos pequenos superávits na área do *agribusiness*, acumulando-se naquele ano um déficit comercial geral de US\$ 25 bilhões no comércio externo da região. Tal se deu, além de razões intrínsecas de produtividade sistêmica, pela permanência das restrições à entrada de produtos da área nos Estados Unidos, mediante forte política de barreiras tarifárias e não-tarifárias, acrescentadas aos subsídios da União Européia aos seus produtores e produtos agrícolas.

Na realidade, a abertura econômica acentuou um desequilíbrio externo estrutural na maior parte dos países da América Latina. A lógica das cadeias produtivas globais mais exige importações para tais países do que lhes permite exportações, e toda vez que eles começaram a crescer, aumentaram os déficits comerciais. A consequência é do tipo *stop-and-go*, restringendo eventuais retomadas do crescimento a um máximo de 2% a 3%. Esse desequilíbrio não será resolvido pelo mercado financeiro e provavelmente não o será pela entrada maciça de investimento direto, dado que seu regime se alimenta fortemente do ciclo de privatizações. Tudo dependerá da condição de exportação de maior valor adicionado, incorporando localmente etapas tecnológicas de agregação de valor, reforçando competitividade e

lutando tenazmente pelo acesso a mercados restritos, em especial no *agribusiness*.

A crise cambial brasileira e a desvalorização do real em janeiro de 1999 trouxeram uma aguda fragilidade ao projeto de consolidação e ampliação do Mercosul, baseado que estava na idéia da estabilidade dos preços relativos. A queda rápida do comércio intrapaíses em quase 30%, o movimento de transferência de instalações industriais da Argentina para o Brasil e a introdução de forte instabilidade na política cambial argentina são os indícios mais evidentes. Por outro lado, é preciso levar em conta as recentes fissuras em vários regimes democráticos da região, pressionados pelo medíocre crescimento econômico das últimas duas décadas e debilitados por um processo de abertura econômica que, se de certo modo era inevitável e necessário, aumentou o desemprego e a informalidade no mercado de trabalho e fragilizou as bases já muito precárias do *Welfare State* dessas nações. A crescente importância do narcotráfico e do crime organizado nessas economias é outro fator de instabilidade a considerar, sem esquecer recentes episódios em favor da dolarização de alguns desses países, tendência essa vista por enquanto com muita cautela pelas autoridades econômicas norte-americanas.

O fato é que, se o desejar, a nova administração norte-americana implantará com facilidade a Alca iniciando pelos pequenos países — onde mínimas concessões de quotas podem significar o tão almejado equilíbrio da balança comercial —, negociando acordos especiais com o Chile e a Argentina e isolando o Brasil. Quanto mais fragilizado estiver o Mercosul, mais factível é essa hipótese. Para o Brasil, no entanto, a implantação da Alca acarretaria sérios inconvenientes. Apesar da adoção do câmbio flexível e da recente desvalorização cambial, sua balança comercial continua ligeiramente deficitária. Assim, o equilíbrio de sua balança de transações correntes está a depender totalmente da entrada anual de cerca de US\$ 24 bilhões de investimento direto internacional para compensar um déficit incompressível de US\$ 17 bilhões em serviço da dívida e US\$ 7 bilhões de remessa de lucros. A redução inevitável do fluxo de privatizações e um eventual desvio de investimento direto para a fronteira americano-mexicana — com a eventual implantação da Alca —, aproveitando a vantagem da competitividade sistêmica, da mão-de-obra barata e da exportação com alíquota zero para o Brasil, podem ter graves efeitos.

O capitalismo global é alimentado pela força de suas contradições. De um lado, a enorme escala de investimentos necessária à liderança tecnológica de produtos e processos — e a necessidade de *networks* e mídias mundiais — continuará forçando um processo de concentração que habilitará como líderes das principais cadeias de produção apenas algumas centenas de empresas-gigantes mundiais. Essas corporações decidirão basicamente *como, quando, quanto e onde* produzir os bens e os serviços utilizados pela sociedade contemporânea. Ao mesmo tempo, estarão competindo por redução de preços e aumento da qualidade, em uma disputa feroz por *market share* e acumulação. Esse processo radical em busca de eficiência e

conquista de mercados gera porém uma onda de *fragmentação* — terceirizações, franquias e informalização —, abrindo espaço para uma grande quantidade de empresas menores que alimentam a cadeia produtiva central com custos mais baixos. Tanto na sua tendência a concentrar como a fragmentar, a competição opera como o motor seletivo desse processo.

Nessas últimas três décadas as novas tecnologias acabaram se transformando na essência da competição global, permitindo às empresas ampliar sua participação no mercado mundial e gerar caixa para fazer novos investimentos em tecnologia, realimentando o ciclo de acumulação. Por conta dessas tendências de concentração, assiste-se em todas as áreas econômicas a um violento processo de fusões e incorporações motivado pela nova lógica competitiva, que pressupõe saltos tecnológicos e busca de mercados cada vez mais globais. O resultado é o enorme movimento de fusões e aquisições operado no mundo nos últimos anos, cujo valor evoluiu de US\$ 150 bilhões para US\$ 720 bilhões entre 1990 e 1999. Isso não significa, porém, que o espaço das pequenas e médias empresas irá desaparecer. Na economia global, elas manterão ainda um espaço importante, sobretudo via terceirizações, franquias e subcontratações, mas basicamente subordinadas às decisões estratégicas das empresas transnacionais — e integradas às suas cadeias produtivas.

Os intensos processos de concentração das corporações na economia global associaram-se às privatizações, que transferiram um imenso patrimônio produtivo — e portanto de poder — das mãos dos Estados nacionais para o controle das grandes corporações globais, provocando uma rápida e radical mudança dos atores do cenário econômico — e, por decorrência, social, político e cultural — em vários dos grandes países da periferia do capitalismo mundial.

No caso do Brasil, cuja estrutura produtiva é muito diversificada e cujo PIB industrial ocupa a décima posição mundial, a melhor evidência dessa consequência é a forte alteração das posições relativas das maiores empresas operando no país, seja pelo critério de patrimônio líquido, seja pelo de receita operacional líquida. Os vinte maiores grupos internacionais locais, após a abertura econômica, aumentaram seu patrimônio e receita de 170% para 250%, enquanto os nacionais o fizeram de 48% para 84%, com uma grande concentração no topo do poder econômico do setor privado, cada vez mais representado por grupos internacionais. Mais claro ainda é o profundo processo de alteração dos atores empresariais quando se examina a relação das empresas que conseguiram manter-se na liderança durante o período 1992-99. Entre os vinte maiores grupos internacionais em 1999 ainda estavam apenas seis dos que ocupavam essa posição em 1992, e entre os dez maiores a renovação foi total. Quanto aos grupos nacionais, a renovação foi menos intensa, mas ainda assim apenas nove entre os vinte maiores mantiveram-se na posição.

A questão fundamental nessa radical mudança de atores — concentrando um estoque de investimento direto superior a US\$ 200 bilhões — é a percepção das diferenças de interesse entre os Estados nacionais e essas

corporações globais. Enquanto os interesses coincidirem, assentados na prioridade à estabilidade e ao crescimento econômico, provavelmente não haverá maiores tensões, mas quando situações futuras tornarem esses objetivos divergentes — indexações tarifárias, qualidade dos serviços públicos, remessa de lucros e questões tributárias, apenas para citar alguns exemplos — os governos desses países estarão pressionados por forças muito atuantes e gigantescos *lobbies* e precisarão estar muito bem preparados — e não apenas com estruturas regulatórias — para opor conceitos soberanos às pressões econômicas privadas, agindo no sentido do melhor interesse nacional.

Esse quadro torna-se ainda mais complexo quando se constata que o Estado contemporâneo não se sente mais responsável pelas políticas de bem-estar social e de emprego. As corporações transnacionais, cujos vetores tecnológicos ditam os parâmetros para a empregabilidade, também não. Cada um que encontre sua oportunidade, corra o seu risco, seja um *responsible risk taker*. Quem está na periferia do capitalismo mundial que encontre seu lugar no informal, que invente seu emprego.

Além do mais, os grandes países da periferia do capitalismo estão acuados com o atual nível de violência de suas sociedades. A principal causa parece estar nas tensões geradas pela crescente concentração de renda e exclusão social de grandes contingentes populacionais urbanos, convivendo com uma mídia global que valoriza o comportamento anti-social e estimula padrões de consumo que poucos podem ter. Em conseqüência, os Estados nacionais e os partidos políticos passam a perder legitimidade e capacidade de mediação dessas tensões por meio dos controles tradicionais. É o que ocorre hoje no Brasil na questão dos sem-terra e na descontrolada criminalidade urbana, especialmente entre os jovens; e na Argentina, com a intensa e inédita dualização social de um país cuja história tinha sido marcada por certa prosperidade e equilíbrio social.

Todas essas questões nos remetem novamente aos temas da identidade e da governabilidade a partir das novas relações de força entre os atores que comandam a cena dos processos globais e nacionais. A identidade como dimensão propriamente "nacional" está ligada a aspectos profundos de natureza psicossocial ou cultural dos cidadãos de um país. Ela tem a ver com a sensação de cada um em sentir-se parte de uma coletividade nacional que, por sua vez, pode esperar a lealdade de cada um.

O poder do Estado para atuar em nome da sociedade envolve importantes problemas de legitimidade. Estão nessa esfera três categorias de poder: o político, o ideológico e o econômico. Max Weber já nos mostrava que o "monopólio da força legítima" é condição básica para a existência do Estado como poder político. O Estado pode renunciar ao poder ideológico, como ocorreu com a separação entre Estado e Igreja; pode renunciar ao poder econômico, como o fez o Estado liberal e do *laissez-faire*, mas não pode renunciar ao monopólio do poder coercitivo sem cessar de ser um Estado. Para Norberto Bobbio, todas as três formas de poder instituem e mantêm coesa uma sociedade sempre constituída de desiguais, dividida que é entre

classes econômicas, níveis de conhecimento, fortes e fracos³. O governo de plantão deve deter a exclusividade do uso dessa força em relação a todos os grupos que agem em um determinado contexto social. No entanto, o uso da força é uma condição necessária mas não suficiente para a existência do poder político. Além do mais, seu uso pelo Estado precisa ser considerado legítimo pela maioria. Por aceitarem essa legitimidade, os indivíduos renunciaram ao direito de usar cada qual sua própria força, para entregá-la nas mãos de um Estado que será o único a poder utilizá-lo no interesse deles.

No momento em que a inserção na globalização passa a mostrar com nitidez a sua face socialmente perversa e uma crise de legitimidade das representações políticas atinge até os países capitalistas de maior tradição de estabilidade democrática, surgem importantes tensões entre os problemas de identidade, autoridade e igualdade. Elas se superpõem aos tradicionais fatores herdados da histórica desigualdade econômica e social, e no caso do Brasil são agravadas por uma longa experiência escravista. Cristaliza-se assim uma distribuição de riqueza arcaica e profundamente injusta, não permitindo às classes mais baixas a incorporação de eventuais vantagens advindas da nova lógica de acumulação. Embora o país se veja momentaneamente aliviado por períodos de crescimento e choques econômicos — o que ocorreu logo após os planos Cruzado e Real, quando o índice de pobreza recuou —, esses números sempre tendem a retornar aos patamares médios vigentes no final dos anos 1970. Se adicionarmos a esse quadro a mudança de paradigma do mercado de trabalho após a abertura econômica, com intensos desemprego e flexibilização da mão-de-obra, poderemos perceber o desafio que o país terá de enfrentar para manter sua inserção global em clima de equilíbrio social e político.

Já a Argentina vinha de um histórico relativamente igualitário, no qual não existiam abismos sociais. Com o maior nível de renda *per capita* da América Latina (mais de duas vezes o brasileiro), o país assiste hoje a uma profunda deterioração das condições de trabalho e da sua estrutura de seguridade social. Essa situação — somada a um nível de desemprego que atinge 16% da população ativa, em que mais de 55% estão submetidos a jornadas anormais e trabalho precário — causa um profundo impacto e desestrutura o seu tecido social.

Como se vê, os atuais processos econômicos globais são conflituosos e excludentes, sobretudo nos países pobres, o que impõe exigir dos Estados nacionais a competência de construir modelos de equilíbrio que — ainda que sempre baseados em tensão ou conflitos — apontem para algum crescimento econômico, políticas de emprego e certa desconcentração da renda.

Do ponto de vista da democracia, o desafio de criar governabilidade nessas circunstâncias passa a ser crítico. Samuel Huntington fala em "ingovernabilidade de sobrecarga" num quadro de crise fiscal do Estado e de demandas crescentes a ele dirigidas, podendo destemperar o modelo social-democrático de um Estado aberto e sensível à multiplicidade dos interesses⁴. Essa situação pode abrir brechas para a saída pretoriana a partir do confronto direto de interesses diversos mediado por instituições políticas com precária

(3) Bobbio, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

(4) Huntington, Samuel. *O choque de civilizações*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

capacidade de fazê-lo. A alternativa é a "ingovernabilidade hobbesiana", a deterioração difusa do tecido social, com a criminalidade e a violência urbanas crescentes, o surgimento de espaços onde a autoridade estatal não tem condições de se fazer valer de modo efetivo, causando o comprometimento da capacidade de ação do Estado no plano da própria manutenção da ordem pública e da segurança coletiva.

Celso Lafer julga que o ponto de partida para a construção da identidade coletiva é a visão compartilhada do interesse comum⁵. Se a nação nasce de um postulado e de uma invenção, ela só vive pela adesão coletiva a essa invenção, ou seja, por obra da interiorização da cidadania, daquilo que é considerado o repertório comum. A tarefa da política externa, por exemplo, constitui-se em traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino. O processo de globalização diluiu a relação entre o "interno" e o "externo" pela ação das complexas redes de interação — governamentais e não-governamentais — que estruturam o espaço do planeta e a governança do mundo. Os indivíduos continuam a projetar suas expectativas, reivindicações e esperanças sobre as nações a que pertencem, como também o bem-estar da imensa maioria dos seres humanos segue intimamente vinculado ao desempenho dos países em que vivem. As nações e os Estados que as representam são e permanecem sendo indispensáveis instâncias públicas de intermediação: internamente, entre as instituições políticas do Estado e a população, e externamente, entre o país e o mundo.

Todas essas considerações provocam a inevitável revisão do conceito de Estado nacional em tempos de abertura econômica. A idéia de que mercado e Estado são complementares permitiu a prosperidade sem precedentes experimentada pelos Estados Unidos, Europa ocidental e alguns países asiáticos na segunda metade do século. No entanto, a noção de que a iniciativa privada e a ação do Estado são igualmente necessárias para o êxito econômico foi fortemente abalada a partir das reformas neoliberais recomendadas pelo chamado "consenso de Washington", conjunto de princípios que teve forte apoio do FMI e induziu a direção daquelas reformas em muitos grandes países da periferia global.

Dani Rodrik lembra que essas reformas, fundamentadas no mercado, a princípio deram pouca atenção às instituições e à complementaridade entre as esferas pública e privada da economia⁶. O papel destinado ao governo se resumia a manter a estabilidade macroeconômica e a assegurar o acesso à educação. A prioridade era afastar o Estado, e não torná-lo mais eficiente. As consequências, para além da expressiva vitória no combate à inflação, foram o fracasso na transição russa, a generalizada insatisfação com as reformas na América Latina e a crise financeira na Ásia, que expôs os riscos de liberar as finanças sem mecanismos reguladores. Em todos esses casos, pouca ou nenhuma consideração foi dada aos mecanismos de compensação social e às chamadas "redes de segurança".

Na realidade, o bom desempenho econômico de várias nações a partir da década de 1970 dependeu mais da habilidade das instituições domésticas

(5) Lafer, Celso. "Brazilian international identity and foreign policy: past, present, and future". *Daedalus*. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 2000.

(6) Rodrik, Dani. "A valiosa herança da economia mista". *O Estado de S. Paulo*, 06/08/2000; "Entrevista". *Valor*, 29/09/2000.

em lidar com os conflitos de distribuição deflagrados por choques externos. A capacidade de controlar aqueles conflitos sociais acabou representando a diferença entre a manutenção do crescimento e o colapso econômico. Hoje sabemos que os mercados de capitais internacionais têm dificuldades em discernir riscos. Sabemos, também, que quanto mais livres os mercados maior a tarefa dos órgãos reguladores. Essa é, aliás, uma das principais razões de sucesso da economia norte-americana. A liberdade crescente aos mercados tornou a América Latina progressivamente inabilitada e sem órgãos reguladores para enfrentar a turbulência econômica mundial. Hoje também já há consenso de que, em particular na nossa região, as instituições fiscais e monetárias contribuiram mais para aumentar a instabilidade macroeconômica do que para reduzi-la.

Toda economia de mercado bem-sucedida é uma mistura de Estado e mercado, *laissez-faire* e intervenções. Embora haja muitas diferenças entre os arranjos institucionais possíveis, os países que tiveram melhor desempenho foram os que liberalizaram parcial e gradualmente sua economia. Não há evidências de que a liberalização esteja sistematicamente associada a taxas de crescimento maiores. Nenhum país conseguiu desenvolver-se simplesmente abrindo a sua economia para o comércio e para o capital estrangeiro. É preciso combinar as oportunidades oferecidas pelos mercados estrangeiros com uma estratégia de desenvolvimento doméstico que estimule o lado agressivo dos empreendedores locais.

Alguns dos grandes países da periferia que se inseriram no comércio internacional cometeram o grande equívoco de confundir abertura com estratégia. A globalização é de certo modo irreversível porque é um mecanismo sinérgico global que tem dado certo. Mas a abertura econômica — inevitável a essas nações que provavelmente teriam maiores perdas com o fechamento que com sua inserção na lógica das cadeias globais, as quais almejam seus mercados e alguns bolsões de mão-de-obra barata — é uma mera circunstância da nova ordem internacional. Essa circunstância torna ainda mais importante a definição de estratégias específicas, até porque as pressões internacionais lideradas pelos atores principais do cenário global e seu aparato institucional (FMI, OMC etc.) dificultam crescentemente os espaços para o exercício de políticas industriais nacionais.

Integração econômica global não é a principal fonte de crescimento para a maioria dos países. As estratégias nacionais dos grandes países da periferia devem incluir claros estímulos para especializações, *clusterizações* e políticas tecnológicas e industriais consistentes com suas especificidades e prioridades. Países em desenvolvimento podem tirar vantagens do mercado internacional e dos fluxos de capitais, mas o principal dinamismo de seu crescimento estará sempre mais baseado em seus próprios empreendedores e investidores. É necessária uma sólida base institucional para investidores e empreendedores domésticos: formação de capital humano, de infra-estrutura pública e vitalização do setor privado interno.

É o caso do esforço indiano para habilitar-se na exportação de *software*. Formando 68 mil profissionais da área de computação a cada ano, a

Índia tornou-se uma incubadora virtual de talentos infotécnicos cortejada pelo Ocidente. Empresas indianas continuam a crescer exportando programas de *software* a baixo custo, cujas exportações cresceram de US\$ 734 milhões em 1999 para US\$ 6,3 bilhões em 1999-2000. O objetivo para 2001 são US\$ 9,5 bilhões. Cerca de 60 mil a 70 mil indianos estão empregados no Vale do Silício no segmento *high tech* — fluxo que se intensificou em 1996-97 por causa das oportunidades do *bug* do milênio. A maioria dos cerca de dois mil empresários indianos do Vale do Silício investiu no segmento de *software* da Índia⁷.

O caso da Finlândia também merece registro. De pequeno país tradicionalmente dependente do mercado russo surgiu um líder mundial em telefonia de última geração. O fim da União Soviética, com a qual a Finlândia tinha grande sinergia, utilizando sua conveniente posição de neutralidade, fez o país perder seu grande cliente e entrar em grave crise econômica. Em dois anos o PIB contraiu-se 13%, com o desemprego passando de 3% para 17%. O espírito empresarial e a tecnologia de ponta propiciaram a solução. As altas tecnologias dominam as exportações sustentadas por um projeto social-democrata que reduziu impostos.

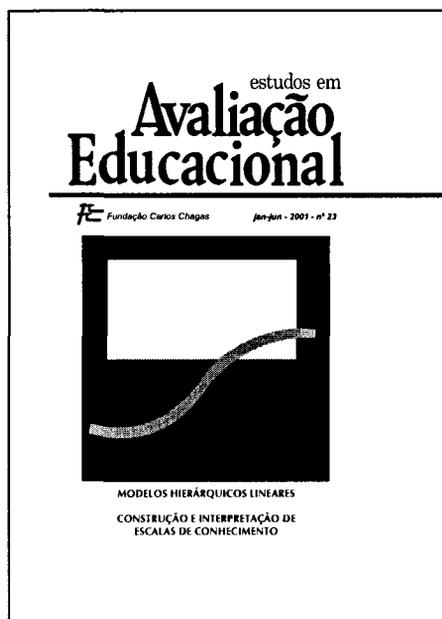
Enfim, vários outros exemplos poderiam ser citados, alguns com especificidades mais radicais, como a Coreia e a China. Os governos dos países em desenvolvimento devem portanto ser capazes de colocar a globalização apenas como uma perspectiva e centralizar sua atenção na construção de instituições domésticas e projetos realistas de desenvolvimento, confiando mais em si mesmos e menos na economia global ou em projetos a ela ligados. Ter acesso ao mercado internacional e se beneficiar dos fluxos de capitais deve ser parte dessa estratégia, mas não um objetivo central.

Nota-se então que a reconstrução de Estados nacionais capazes do exercício maduro de uma soberania informada simultaneamente por uma nova noção de identidade e pelas circunstâncias do mercado global surge como condição para que os grandes países da periferia possam procurar um espaço de inserção que lhes preserve alguma condição de crescimento econômico e equilíbrio social. Alianças e mercados regionais podem ser instrumentos eventualmente importantes, mas pressupõem estratégias nacionais lúcidas que permitam fazer das identidades e especificidades o elemento sinérgico dessas integrações.

(7) Harding, Luke. "Indianos mostram força no Vale do Silício". *O Estado de S. Paulo*, 15/10/2000.

Recebido para publicação em 24 de maio de 2001.

Gilberto Dupas é coordenador geral do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional da USP e professor da Fundação Dom Cabral junto ao European Institute of Business Administration (França) e à Northwestern University (Estados Unidos). Publicou nesta revista "Estado e empresários: uma relação muito delicada" (nº 41).



Apresentação

Modelos Hierárquicos Lineares

Lilian Natis

Desempenhos de Grupos de Alunos por Intermédio da Teoria de Resposta ao Item

Dalton Francisco Andrade

Construção e Interpretação de Escalas de Conhecimento: Um Estudo de Caso

Raquel da Cunha Valle

Programas de Avaliação em Larga Escala: Algumas Considerações

Heraldo Marelim Vianna

Avaliação de Projeto: A Construção da Noção de Tempo no Ensino da História

Ângela Maria Martins

Escola Estatal, Escola Pública e Conhecimento: Avaliando Caminhos Contraditórios na Formação de Professores e seus Alunos

Luzia Marta Bellini, Adriano Rodrigues Ruiz

Contribuição do Porta-Fólio para a Organização do Trabalho Pedagógico

Benigna Maria de Freitas Villas Boas

O Ensino Médio Público e o Acesso do Ensino Superior

Eliane Maria Vani Ortega

ESTUDOS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

ASSINATURA ANUAL

No País

R\$ 24,50

No Exterior

US\$ 20,00

Envie o cupom abaixo com cheque nominal para:

Fundação Carlos Chagas

Av. Prof. Francisco Morato, 1565 - CEP 05513-900 - São Paulo - SP

Tel. (011) 3721-4511 Fax (011) 3721-1059

Nome: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ Estado: _____

CEP: _____ Telefone: _____