

ENTRE O GLOBALISMO E O VELHO NACIONALISMO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Henrique Rattner (org.), *Brasil no Limiar do Século XXI*, São Paulo: Edusp, 2000: 39-55.

Abstract. Nationalism or patriotism is the way modern societies define themselves as nation-states. Globalism is an ideology that affirms that with globalization national-states lost autonomy. Brazil should be nationalist as developed countries are. Have clear that its government is supposed to protect national labor and national capital.

O nacionalismo é a forma através da qual as sociedades modernas se auto-definem como nação, e, a partir daí, esperam que seus governos, nas relações com os demais países, defendam o trabalho e o capital nacionais. O nacionalismo moderno adota um conceito de nação amplo, que tem caráter antes histórico e político. Mesmo países ou estados-nação como a França, apesar de sua aparente homogeneidade, não têm a unidade étnica e cultural que um conceito restrito de nação pressupõe. Existe uma nação brasileira, porque os brasileiros assim se auto-definem, embora aqui não exista unidade étnica, mas multiplicidade e miscigenação.

Nos termos propostos por Benedict Anderson, nação é “uma comunidade política imaginada” – imaginada pelos seus membros como sendo soberana. É uma comunidade política limitada aos seus cidadãos.¹ Nestes termos, a cada nação corresponde um estado-nação, desde que acrescentemos à definição o território sobre o qual se exerce a soberania. Cada estado-nação ou país, por sua vez, é constituído por uma nação (ou por uma sociedade civil, se dermos mais ênfase ao aspecto político do que ao cultural), por um Estado, ou seja, por um aparelho burocrático dotado do poder de definir o sistema institucional, e por um governo formado pelos políticos e burocratas que dirigem o Estado. O nacionalismo é a expressão ideológica da nação, é o conjunto de valores e crenças através dos quais a comunidade nacional se auto-define, distingue-se das demais, e afirma interesses comuns. A nação e o nacionalismo surgem com o

¹ - Ver Benedict Anderson (1983-91). A análise histórica que Anderson apresenta do nacionalismo é fascinante e reveladora.

Luiz Carlos Bresser-Pereira ensina economia política na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

bresserpereira@uol.com.br

www.bresserpereira.org.br

capitalismo, que implicou na definição de um sistema monetário próprio e um mercado interno com regras homogêneas para a circulação de mercadorias. A partir desse momento a legitimidade dos governos deixou gradativamente de ser divina para apoiar-se no contrato social, e antigas monarquias dinásticas que tinham um centro claro, o rei, mas não tinham fronteiras precisas nem súditos bem definidos, deram lugar ao estado-nação.

Estas definições de nação e nacionalismo são válidas tanto para os países de desenvolvimento intermediário, como o Brasil, como para os países ricos. Nestes, entretanto, embora já venha se constituindo uma ampla literatura que trata o tema de forma científica, a palavra nacionalismo é vulgarmente usada em termos pejorativos, indicando uma ideologia anti-estrangeira de caráter autoritário, ou fundamentalista.² A identificação com o próprio país seria preferivelmente chamada de “patriotismo”, de amor à pátria – uma expressão supostamente mais neutra. Por outro lado, a expressão nacionalismo torna-se, nesses países, relativamente supérflua porque não tem poder discriminatório na medida em que todos estão de acordo que é dever de seus governos defender o interesse nacional.

No Brasil, como país em desenvolvimento, a situação é diferente. Dado o caráter dependente ou subordinado de nossa cultura, dada a construção incompleta do estado-nação, muitos não reconhecem o critério do interesse nacional, ou supõem estar esse interesse automaticamente identificado com os interesses dos países ricos. Quando é assim, não há outra alternativa senão distinguir os nacionalistas dos entreguistas ou globalistas. Em contrapartida, existem aqui aqueles que, inseguros de sua afirmação nacional, confirmam a concepção vulgar de nacionalismo adotada nos países ricos ao o identificarem com um sentimento anti-estrangeiro, e ao proporem que o país se proteja do sistema internacional fechando-se o mais possível dentro de si mesmo. Esse é o velho nacionalismo, que se justificava quando o país dava os primeiros passos no sentido de consolidar sua independência com uma economia industrial capitalista, mas que hoje perdeu sentido. Como, entretanto, continua a existir em certas parcelas da população e das elites brasileiras, torna-se também necessário distingui-lo do nacionalismo moderno.

O globalismo assim como o velho nacionalismo poderiam ser ignorados se no Brasil, como nos demais países em desenvolvimento, seus cidadãos estivessem seguros de si mesmos. Se tivessem a tranquilidade de rejeitar as pressões que nos vêm do exterior e examinar os conselhos e sugestões, aceitando os bons e recusando os inadequados. Em outras palavras, se não existisse o complexo de inferioridade colonial. Se não houvesse aqui ou uma rejeição generalizada às recomendações externas ou sua aceitação geral. Estas condições, porém, ainda não existem. A atitude subordinada, que dá origem tanto ao globalismo quanto ao velho nacionalismo, está amplamente difundida, baseando-se em um fato real – a nossa inferioridade relativa no plano material e cultural. Assim, enquanto um grupo ainda numeroso traduz sua inferioridade na recusa do

² - Uma excelente resenha dessa literatura encontra-se em Özkirimli (2000).

contacto ou da negociação com os países ricos, outro grupo concorda de forma acrítica com a mensagem globalista, que é ativa por parte dos ideólogos externos, e passiva da nossa parte.

Nossa inferioridade relativa agravou-se nos últimos 20 anos em razão, de um lado, da crise a que nos levaram as políticas protecionistas ligadas ao velho conceito nacionalismo, e, de outro, às políticas neoliberais globalistas que nos são sugeridas ou impostas, muitas das quais não atendem nossos interesses ou necessidades. Dessa forma, as nossas deficiências de boa governança, que são inerentes ao nosso estágio de desenvolvimento econômico e político, somam-se às forças contraditórias mas igualmente negativas do globalismo e do velho nacionalismo, tornando triplamente difícil a definição de políticas públicas que defendam o interesse nacional e promovam o desenvolvimento do país.

Neste trabalho, ao mesmo tempo que critico estas duas posições ideológicas opostas, defendo o nacionalismo moderno, e, portanto, o critério do interesse nacional. Os nacionalistas sabem que o Brasil não pode se isolar do mundo. Eles têm claro para si que a globalização pode se constituir em uma ameaça, mas é, antes, uma oportunidade e um desafio para os países em desenvolvimento. Sabem que a globalização impõe algumas restrições adicionais à autonomia decisória dos estados nacionais, mas que ainda sobra amplo espaço para sua ação. Sabem que o interesse nacional é muitas vezes consistente com os interesses dos outros países, mas nem sempre. Sabem que para defender o interesse nacional contam com um instrumento fundamental – seu próprio Estado – que precisa ser reformado, mas não reduzido ao mínimo. Ao contrário, precisa ser fortalecido, ao mesmo tempo que se limita às suas funções específicas.

A alternativa nacionalista é também uma alternativa social-democrata ou, mais precisamente, social-liberal. É a alternativa que reconhece que o mercado é um eficiente alocador de recursos, mas um péssimo distribuidor de renda. É a alternativa que não recusa nem aceita indiscriminadamente o individualismo, mas o quer responsável. É a alternativa que defende a integração do Brasil no mercado mundial, mas busca a redução não apenas da dívida pública do Estado, mas também da dívida externa do país para que este fique menos vulnerável às crises financeiras internacionais. É a alternativa dos que defendem o aumento da capacidade do governo e do Estado para regular a economia e corrigir as falhas do mercado. Dos que querem um Estado forte no plano financeiro e administrativo, e um governo competente e dotado de legitimidade política, de forma que o Estado possa garantir não apenas a propriedade e os contratos, mas também que o governo seja capaz de adotar as políticas comerciais e industriais necessárias ao desenvolvimento econômico e à redução das desigualdades sociais.

Ideologias em Mudança

As ideologias estão constantemente mudando, adaptando-se às novas realidades e aos novos interesses. No Brasil os liberais eram progressistas e nacionalistas no

século passado; tornaram-se conservadores quando surgiu a ameaça comunista; entraram em crise com a grande depressão dos anos 30; assumiram nos anos 60 a denominação “neoliberal” (novos liberais) para indicar que haviam se adaptado às “novas realidades” e que aceitavam um certo grau de intervenção do Estado. Entretanto, quando o desenvolvimentismo e o Estado do Bem-Estar entraram em crise, no final dos anos 70, aproveitaram a onda conservadora para radicalizarem seu liberalismo e seu globalismo, dando à expressão um novo sentido. Enquanto os neoliberais dos anos 60 eram liberais moderados, que haviam abandonado a tese ortodoxa do Estado mínimo, os neoliberais dos anos 80 e 90 são ultraliberais.

Os defensores do papel ativo do Estado, por sua vez, fossem eles moderados (social-democratas), ou radicais (estatistas, comunistas e integralistas), eram, nos anos 30, nacionalistas e desenvolvimentistas. Entre os anos 30 e 50 suas posições faziam sentido, na medida em que o liberalismo levava a economia mundial ao colapso. Entretanto, dados os excessos de intervenção e as inevitáveis distorções econômicas e políticas, suas alas mais extremadas entraram em colapso uma após a outra: o integralismo ainda nos anos 40, o comunismo a partir dos anos 60, o autoritarismo militar nos anos 80. Em um trabalho anterior expliquei esta mudança com a teoria de que a intervenção do Estado na economia é cíclica. O Estado aumentara excessivamente e de forma distorcida sua intervenção. Em consequência sobreveio a crise do *welfare state* nos países desenvolvidos e do nacional-desenvolvimentismo nos países em desenvolvimento, abrindo-se espaço para uma violenta onda ideológica ultraliberal.³

Com a grande crise dos anos 80 e o colapso do regime militar, o nacional-desenvolvimentismo perdeu legitimidade política, mas o velho nacionalismo ainda sobrevive, associado à ideologia nacional-desenvolvimentista e protecionista, que fora adotada também pelo regime militar de 64, e agora voltava a se identificar com setores da velha esquerda. Uma parte da esquerda social-democrata, percebendo que era necessário reformar o Estado e realizar reformas orientadas para o mercado, irá se constituir no que tenho chamado de nova esquerda social-democrata ou social-liberal, e que na Grã-Bretanha recebeu o nome de terceira via.⁴ Uma terceira via não entre o capitalismo e o socialismo, mas entre a velha esquerda e o neoliberalismo. Uma nova centro-esquerda que no Brasil adotará os princípios do nacionalismo orientado para a defesa, caso a caso, do interesse nacional.⁵

³ - Ver Bresser-Pereira (1993): "Economic Reforms and the Cycles of the State".

⁴ - Ver Bresser-Pereira (1998).

⁵ - Esta posição vem sendo adotada, em termos de partidos políticos, por representantes do PSDB, e dos demais partidos de esquerda. No governo Fernando Henrique Cardoso, porém, não foi dominante. Especialmente ao nível da equipe econômica prevaleceram políticas globalistas.

Entretanto desde meados dos anos 90 o pêndulo já começou a voltar para uma posição mais equilibrada. A crise implicou na necessidade de um “aggiornamento”, de uma revisão e modernização do pensamento dos nacionalistas, especialmente daqueles identificados com a esquerda. O processo de mudança foi e continua sendo marcado por confusões e desencontros, mesmo depois que a direita neoliberal, que até há pouco adotava uma atitude triunfal, entrou em declínio nos países desenvolvidos a partir já do início dos anos 90. A derrota de Thatcher na Grã-Bretanha e do “Contrato para a América” nos Estados Unidos marcaram a virada, que se fez notar imediatamente nas posições mais moderadas adotadas pelo Banco Mundial.⁶ Entretanto, os neoliberais ainda se sustentam devido ao êxito da economia americana nesta última década. Embora o modelo anglo-saxão de desenvolvimento seja mais orientado para o mercado do que, por exemplo, o modelo renano (francês e alemão), não é legítimo identificá-lo com o neoliberalismo a não ser que atribuamos a essa expressão uma abrangência indevida.

Esta estratégia é adotada pela velha esquerda e pelo velho nacionalismo, mas é uma estratégia suicida na medida em que os deixa sem alternativas reais de políticas econômicas e sociais. Ao contrário do que afirma o globalismo neoliberal, existe um espaço de liberdade para decisões dos governos em matéria de políticas públicas e de defesa do interesse nacional, mas esse espaço não é ilimitado, como pensavam os populistas econômicos, que podem ser de direita ou de esquerda, mas que, quando nacionalistas, são sempre adeptos do velho nacionalismo protecionista.

Modelo Anglo-Saxão versus Modelo Renano

Existem reformas e reformas do Estado e do mercado, modelos e modelos de capitalismo. Há reformas competentes e incompetentes. Há reformas neoliberais, concentradoras de renda, elitistas, e reformas social-democráticas, porque promovem maior igualdade, e social-liberais, porque atingem esse objetivo usando sempre que possível a coordenação do mercado. Os êxitos recentes do modelo anglo-saxão não asseguram sua superioridade intrínseca sobre o modelo renano ou europeu. O primeiro apoia-se mais na competição, e está marcado por injustiças profundas; o segundo, embora competitivo, é mais competente em usar a cooperação, e produz sociedades muito mais homogêneas e justas. No após Segunda Guerra Mundial o modelo renano teve um desempenho muito superior ao anglo-saxão, e mesmo na última década, quando a situação se inverteu, as

⁶ - “Contrato para a América” foi a proposta neoliberal de Newt Gingrich, que, com a vitória nas eleições parlamentares de 1994, se tornou líder do Partido Republicano e presidente da Câmara dos Deputados. A derrota de Bob Dole nas eleições presidenciais de 1996, e a reeleição de Bill Clinton, foi em grande parte atribuída ao radicalismo de Gingrich, que, em consequência, perdeu a liderança republicana.

taxas de crescimento alcançadas por este foram apenas ligeiramente superiores às da França e da Alemanha.

É claro que há certos argumentos que são tão ideológicos que só valem a pena ser comentados por esse fato mesmo. Em um *Economist* recente (1.4.2000), a matéria de capa tinha por título, “Something odd is happening in France”. O que está acontecendo de tão estranho na França? Depois do violento ajuste a que foi obrigada a se submeter para cumprir os requisitos fiscais de Maastricht, a economia francesa voltou a crescer, suas empresas de tecnologia de ponta estão melhores do que nunca, o desemprego está caindo. E tudo isto não obstante a França tenha uma carga tributária de 52 por cento do PIB (contra 30 por cento dos Estados Unidos), o que lhe permite garantir saúde universal e de alta qualidade para todos, educação gratuita e também de excelente nível, e um sistema de previdência universal que enfrenta problemas, dado o envelhecimento da população, mas dá garantia a todos e não autoriza ninguém a prever catástrofes, já que vai sendo reformado gradualmente, à medida das necessidades e possibilidades.

Enfim, a economia francesa está mostrando mais uma vez que existem *trade offs*, ganhos e perdas, no sistema renano em relação ao anglo-saxão. Este, por ser mais individualista, estimula o empreendimento, enquanto aquele garante um grau maior de solidariedade e de integração social sem deixar de ser individualista e competitivo, e, assim, também estimular o investimento. A revista inglesa, entretanto, não se contém. E depois de enumerar os êxitos recentes da economia francesa, volta para a ideologia nua e crua e pergunta: imagine o que poderia acontecer em termos de crescimento se a economia francesa abandonasse sua estratégia “dirigista” e caminhasse resolutamente para o modelo liberal?...

Quando argumentos contrafatuais de tão baixo nível são apresentados é sinal de que a ideologia se sobrepôs à razão. Ou que esta foi transformada em saber convencional anglo-saxão. A defesa do interesse nacional exige competência, impõe o uso da razão, exige o exercício do nosso próprio julgamento. Para o Brasil, como para os demais países da América Latina, o modelo de desenvolvimento que faz ou fará sentido não será o renano, muito menos o anglo-saxão. Teremos que encontrar nosso próprio caminho, embora aprendendo com a experiência alheia.

Uma política desta natureza só ganhará força quando estiver apoiada no debate interno democrático e respeitoso ao nível da sociedade civil. Quando governo e sociedade civil interagem de forma ativa e profícua. Quando, no governo, a arrogância de alguns políticos e o medo de tantos burocratas ceder espaço para decisões apoiadas nos debates travados na sociedade civil e transformados em opinião pública. Ganhará ainda mais força se tivermos a sorte de contar com dirigentes que unindo a prudência à coragem, forem capazes – nos momentos em que isto se tornar necessário – de enfrentar o saber convencional e a opinião de seus próprios eleitores.

A ideologia neoliberal e globalista chegou ao Brasil com atraso, como sempre acontece com países periféricos, mas quando chegou, no início dos anos 90, foi entendida por nós brasileiros de forma literal. O pêndulo político naquele momento virou radicalmente: nacionalistas e estatizantes, tornaram-se globalistas e ultraliberais. Não percebemos que o liberalismo econômico é bonito na teoria, mas que na prática nenhum país desenvolvido o pratica integralmente. Torna-se, agora, necessário mudar novamente a direção do pêndulo, para chegar a um ponto mais equilibrado.

Nos países desenvolvidos a oscilação do pêndulo ideológico foi muito maior do que a do pêndulo das políticas públicas. Por isso, não fizeram algumas reformas radicais, na área de privatização e da previdência social, que países em desenvolvimento realizaram. Suas elites burguesas ou capitalistas gostariam de ter um Estado e um governo mínimo, mas para realizar este ideal, como bem observou recentemente Wanderley Guilherme dos Santos, para terem um governo mínimo, teriam que ter um Estado máximo, de forma que todas as decisões governamentais estivessem previstas na lei. Ora, se um governo mínimo reduz os custos de transação das empresas, um Estado máximo os aumenta de forma inaceitável. Os custos de transação desse Estado super-regulamentado, e portanto super-burocratizado, que possibilitaria um governo mínimo (que não toma decisões), já eram inaceitáveis quando o capitalismo dava seus primeiros passos e a mudança tecnológica era relativamente lenta. Hoje, em um mundo em permanente e cada vez mais acelerada mudança, os custos envolvidos na tentativa de evitar as decisões de governos e deixar tudo por conta das leis ou dos mercados seriam incomensuráveis.

Quando vemos reformas gerenciais, seguindo os princípios do *new public management*, serem realizadas nos países desenvolvidos, verificamos que o tamanho do Estado permanece praticamente igual, na medida em que a carga tributária não diminuiu. A mudança está na maior autonomia decisória dada aos gestores públicos, localizados em agências regulatórias ou executivas semi-autônomas. Aumenta-se sua autonomia e sua responsabilização interna ao governo e perante a sociedade. As reformas gerenciais tornam as instituições do Estado, suas leis e regulamentos mais flexíveis e adaptados à realidade em mudança acelerada, para que seus políticos e seus burocratas possam assumir maiores responsabilidades. Por outro lado, quando vemos a democracia avançar em todo mundo, verificamos que esse aumento de autonomia é acompanhado de maior responsabilização perante a sociedade, maior *accountability*, portanto.

Na verdade, apesar de a globalização, enquanto fenômeno real (que deve ser claramente distinguida da ideologia globalista), ter tornado os estados nacionais mais interdependentes, eles não se tornaram menores nem seus governos menos estratégicos. E a defesa que fazem de seus interesses nacionais nunca esteve mais viva do que hoje, quando a competição entre as nações tornou-se uma realidade viva e presente.

As sociedades nos países desenvolvidos têm isto bem claro para elas próprias. Por isso exigem que seus governos defendam seus interesses nacionais. Por isso não estão dispostos a verem suas empresas e seus bancos serem

desnacionalizados de forma vexatória como tem acontecido no Brasil nesta década. Por isso elas distinguem com clareza suas empresas, seu capital e seu trabalho nacionais, do capital e do trabalho estrangeiro. Os franceses defendem suas empresas, os alemães defendem suas empresas, os ingleses defendem suas empresas, os italianos defendem suas empresas, e até os americanos, que em princípio não precisariam, defendem suas empresas. Não impedem sistematicamente que estrangeiros as comprem, mas também não abrem as portas para que sejam compradas. Alguns tipos de empresa de caráter mais estratégico, como bancos, serviços públicos, e órgãos de imprensa, são na prática, senão formalmente, reservados a nacionais.

O velho nacionalismo, no pólo oposto, também reconhece a superioridade dos países ricos, mas vê nela o perigo. Os interesses desses países seriam sistematicamente contrários aos nossos. Os jogos entre desenvolvidos e subdesenvolvidos teria soma zero: quando um ganha o outro perde. Logo, é preciso ser contra o estrangeiro, contra as empresas multinacionais, contra as agências multilaterais. Os grandes países ricos são imperialistas, querem apropriar-se do excedente que geramos. E para isto aliam-se a elites locais globalistas. Logo, é preciso ter uma atitude geral “anti”. Mais do que isto, é preciso que nos fechemos o mais possível para o exterior, já que o pressuposto é o de que, quando negociamos, sempre perderemos.

Globalismo

Nos países desenvolvidos a ideologia que proponho chamar de “globalismo” é apenas uma ideologia para uso externo. Esta ideologia, que não deve ser confundida com o fenômeno real da globalização, anuncia o fim do Estado nacional, ou sua perda definitiva de autonomia, e afirma a precedência dos mercados e da “comunidade internacional moderna” sobre interesses nacionais “estreitos” ou “atrasados”. É uma ideologia de exportação porque o cidadão de um país desenvolvido sabe o quão importante é para ele a autonomia de seu próprio país, não tendo o globalismo conseqüências práticas no interior desses países. Seus cidadãos não têm dúvida sobre qual seja o dever dos seus governantes, nem estes o que se espera deles. Para uso externo, entretanto, o globalismo é muito útil: é um instrumento dos governos dos países ricos, das agências multilaterais, e das empresas multinacionais para tornar os países em desenvolvimento mais dóceis em relação às políticas públicas que recomendam implícita ou explicitamente, e que nem sempre consultam nossos interesses.

O globalismo nada tem a ver, naturalmente, com o velho internacionalismo da esquerda nos países desenvolvidos, que hoje só existe em termos retóricos. Entretanto, se poucos ainda acreditam na solidariedade internacional da classe operária, muitos reagem com vigor aos nacionalismos fundamentalistas de base étnica, senão tribal, apoiados em um conceito restrito de nação.

Os globalistas são muito diversos dos internacionalistas. Além de negar a relevância do critério do interesse nacional, acusam todos os que usam esse critério de “nacionalistas”, como se ser nacionalista fosse um defeito, como se não houvesse distinção entre o novo e o velho nacionalismo, como se todo nacionalismo fosse fundamentalista. Os velhos nacionalistas, por sua vez, denunciam todas as reformas orientadas para o mercado – muitas delas necessárias – e qualquer política de estabilização macroeconômica responsável, chamando-as “reformas neoliberais”. Ficamos, assim, diante de duas falsas alternativas: o velho nacionalismo e o globalismo neoliberal.

Por outro lado, os globalistas dedicam-se ativamente à política de *confidence building* – ou seja, de criar confiança junto a Washington e Nova York, fazendo tudo que eles propõem, ao invés de usar nosso próprio julgamento para tomar nossas próprias decisões. Em grande parte em consequência disto, erros graves têm sido cometidos na formulação e implementação de políticas de ajuste macroeconômico e de reformas orientadas para o mercado. O país tem sido vítima não só da incompetência, mas também da alienação de políticos e burocratas, que adotam as políticas sugeridas sem avaliar até que ponto elas consultam de fato o interesse nacional. Ao agirem assim partem do estranho pressuposto de que o Tesouro americano e as agências multilaterais em Washington e os mercados financeiros internacionais em Nova York incorporam a racionalidade macroeconômica universal...

Reformas Necessárias

O neoliberalismo globalista é usualmente identificado com reformas orientadas para o mercado, enquanto o nacionalismo é definido pela oposição a elas. Esse dualismo é equivocado. A violenta crise dos anos 80 impôs aos países em desenvolvimento a realização de reformas orientadas para o mercado. O estatista ou o velho nacionalista é radicalmente contrário às reformas, o nacionalista moderno, não. Este sabe que reformas são necessárias, mas nem todas, nem na extensão que os países desenvolvidos propõem. Logo, ser a favor de reformas orientadas para o mercado não significa ser neoliberal.

As reformas orientadas para o mercado tornaram-se imperativas no Brasil em função do crescimento distorcido do Estado, do protecionismo comercial, e do endividamento externo irresponsável. O ciclo desenvolvimentista, que durou cinquenta anos na América Latina, promoveu inicialmente a industrialização, mas terminou nos anos 80 em crise fiscal, crise da dívida externa, e instabilidade macroeconômica. Depois disto era necessário promover o ajuste fiscal, recuperar o equilíbrio do balanço de pagamentos, estabilizar os preços, abrir as economias excessivamente protegidas, e reformar ou reconstruir o Estado.

No último congresso da Latin American Studies Association – LASA, associação que reúne os latino-americanistas nos Estados Unidos, uma questão fundamental continuava a ser a avaliação das “reformas neoliberais”, ou, mais precisamente, das reformas orientadas para o mercado que vêm ocorrendo na

América Latina. Depois de quinze anos de reformas, a contar pelas primeiras reformas adotadas pelo México, certamente avanços foram realizados, mas os resultados são decepcionantes em termos de crescimento econômico, e negativos em termos de distribuição de renda. Um grande estudo realizado pela CEPAL, sob a coordenação de Bárbara Stallings e Wilson Peres (“Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean”), chegou à conclusão que, embora os resultados variassem de país para país, o impacto das reformas foi em geral pequeno. Houve um pequeno efeito positivo em relação ao investimento e ao crescimento e um pequeno impacto negativo em relação ao emprego e à distribuição de renda.⁷

O desenvolvimento não foi seguramente retomado em país algum, exceto o Chile, mas mesmo este país enfrenta hoje sérias dificuldades. Nos últimos 20 anos, enquanto a renda per capita aumentava na América Latina a uma taxa média de 0,5 por cento ao ano, nos países ricos da OCDE essa taxa era cinco vezes maior: 2,5 por cento⁸. E a concentração de renda apenas aumentou em todos os países, ricos ou pobres. Alguns países estão mais perto da estabilidade macroeconômica e da retomada do desenvolvimento, como o México e o Brasil, outros ainda estão imersos em grave crise econômica, como a Argentina e a Venezuela, ou política, como a Colômbia. O Peru, depois da desgraça trazida pela última grande aventura populista latino-americana, patrocinada por Alán Garcia, vai aos poucos reorganizando sua economia, mas nos quadros de um regime semi-autoritário.

Na busca de resposta para o resultados medíocres até aqui alcançados, os neoliberais afirmam que as reformas não foram adotadas na extensão e profundidade necessárias, os estatistas contra-argumentam que foram as reformas que promoveram a concentração da renda e a quase-estagnação.

Na verdade, este é um debate de surdos, no qual se os estatistas estão redondamente enganados, nem por isso os neoliberais estão certos. Há reformas e reformas. O problema não é da profundidade mas da qualidade e da firmeza das reformas. O caso limite de reformas incompetentes e antinacionais, que levaram ao empobrecimento do povo, ao enriquecimento de uma burocracia transformada em empresários graças a uma privatização escandalosa e ao surgimento de uma máfia violenta e poderosa, é o da Rússia. Alexander Soljenitsine, em entrevista recente, afirmou: “A nossas reformas foram uma catástrofe, perdemos quinze anos. Uma tragédia... Mais da metade da nossa população resvalou para a miséria”⁹. Não precisamos, porém, ir até a Rússia para encontrar políticas equivocadas e reformas mal formuladas, que causaram enormes prejuízos aos países. A América Latina tem exemplos em abundância nesse área.

⁷ - Ver Stallings e Peres (2000).

⁸ - Ver Bresser- Pereira (1999).

⁹ - Entrevista ao *Der Spiegel*, republicada no *Diário de Notícias* de Lisboa, 2 de abril, 2000.

Haverá equívoco maior do que aquele que levou os países latino-americanos a voltarem, nos anos 90, à política de crescimento com endividamento, que nos anos 70 representara um desastre econômico sem precedentes? O resultado é uma continuada fragilidade externa de nossas economias. Faz algum sentido havermos valorizado o peso mexicano, o peso argentino, e o real brasileiro no momento em que abríamos nossas economias?¹⁰

A abertura comercial, realizada entre 1990 e 1993, foi uma reforma necessária, que estimulou um extraordinário aumento de produtividade. Mas se a abertura era necessária e foi razoavelmente bem executada, a abertura acoplada com valorização cambial constituiu-se em uma irresponsabilidade. Além de o câmbio valorizado ter representado uma imensa perda de produto potencial para o país ao favorecer o consumo ao invés do investimento, levou o Brasil a financiar esse aumento do consumo com dívida externa, tornando nossas empresas vulneráveis à concorrência internacional e possibilitando grave processo de desnacionalização. Assinale-se que essa política contou sempre com o apoio das agências internacionais e da grande maioria dos nossos conselheiros no exterior.

Entretanto, apesar da violência da valorização cambial ocorrida entre 1994 e 1998, logo em seguida à abertura comercial (e imediatamente após a estabilização de preços lograda pelo Plano Real), a indústria brasileira não pereceu. Sofreu desnecessariamente, mas demonstrou que está longe de ser infante; pelo contrário, é madura e competitiva em vários setores. Hoje, dada uma taxa de câmbio adequada, e taxas de juros tendendo para se tornarem civilizadas, uma maior abertura – através, por exemplo, da participação na ALCA, ou da redução das tarifas do Mercosul, - apenas favorecerá a indústria brasileira, e, mais amplamente, a economia do país.

Ao contrário do que acontecia há 40 ou 50 anos, o interesse nacional do Brasil está em abrir os mercados internacionais de mercadorias, enquanto que os países ricos demonstram cada vez mais seu protecionismo. A política da Europa a respeito é bem conhecida, especialmente em relação à sua agricultura. A embaixada brasileira em Washington mostrou recentemente como as tarifas médias cobradas pelos Estados Unidos nos 15 maiores produtos exportados pelo Brasil é três vezes maior do que a correspondente tarifa cobrada pelo Brasil nos 15 maiores produtos exportados pelos Estados Unidos. Por outro lado, uma pesquisa nacional de opinião pública realizada recentemente pela Gallup para a *CNN* e o *USA Today* revelou que enquanto 78 por cento dos americanos sentem-se entusiasmados ou esperançosos com a “nova economia”, 45 por cento afirmaram que o livre comércio é prejudicial para os Estados Unidos “porque custa empregos”.¹¹

¹⁰ - Ver a respeito Bresser-Pereira (1999).

¹¹ - A favor do livre comércio ficaram 43 por cento, os restantes 12 por cento indefinidos.

Conselheiros Não Responsabilizáveis

Não se deve, portanto, confundir reformas orientadas para o mercado com reformas neoliberais. Dada a crise do Estado em que esteve imerso o Brasil nos últimos 20 anos, algumas reformas tornaram-se inadiáveis. Assim, a defesa do interesse nacional e a adoção de reformas orientadas para o mercado são plenamente compatíveis, desde que as reformas sejam competentes e ajustadas à nossa realidade econômica e social. Se o grande problema dos países em desenvolvimento reside no fato de não terem bons Estados (boas instituições e burocracia eficiente), nem bons governos, nem uma sociedade civil coesa e democrática, não existe outra alternativa senão realizar reformas para, gradualmente, melhorar as instituições democráticas do Estado e seu aparato burocrático.

O problema, portanto, não é o de realizar ou não as reformas, mas como realizá-las. O pressuposto das elites burocráticas e financeiras em Washington e Nova York é simples: elas sabem o que é melhor para nós. Ora, isto é falso. Reformas e políticas públicas que seguem de forma acrítica as orientações e expectativas externas dificilmente serão competentes e atenderão ao interesse nacional. Em primeiro lugar, porque ninguém conhece nossos problemas melhor do que nós mesmos. Além disso, porque quem sofre a consequência dos eventuais erros cometidos somos nós, não são eles. Os políticos e burocratas dos países ricos e das agências multilaterais agem em função dos interesses de seus cidadãos, que os elegem e os sustentam com o pagamento de impostos. Esta ação pode coincidir com nossos interesses, mas será sempre uma coincidência, não uma necessidade. Por outro lado, a probabilidade de que seus técnicos, situados no Banco Mundial, no Fundo Monetário Internacional, e nos escritórios dos grandes bancos e fundos de pensão conheçam nossa realidade melhor do que nós e tenham soluções mais adequadas para enfrentar nossos problemas é pequena. O número de vezes em que se equivocaram foi enorme. Pior ainda é a gravidade de alguns de seus equívocos. Nós também erramos, mas há uma diferença: nossos políticos e nossos burocratas podem ser responsabilizados pelos seus erros pelos cidadãos brasileiros, enquanto que nossos inefáveis conselheiros externos, não.

Que economistas e banqueiros no exterior cometessem erros de avaliação não é surpreendente. O problema é saber porque aceitamos tão docemente essas sugestões. Porque tentamos responder tão pressurosamente seus conselhos. Ora, além da nossa própria incompetência, a única explicação que encontro é a nossa subordinação nacional. É o fato de nossas elites terem aceito docilmente a ideologia globalista de que os Estados nacionais estão em processo de extinção ou, pelo menos, de definitiva perda de autonomia, que em seu lugar está surgindo uma nova racionalidade de mercado, supranacional, multinacional, que se auto-regula.

Foi esse globalismo que levou a sociedade brasileira e o governo à crença exótica – porque própria de país colonizado culturalmente – de que não há diferença entre empresa de capital nacional e empresa de capital estrangeiro, que não há razão para distinguir o trabalho nacional do trabalho nos países ricos. Na Constituição de 1988 havia essa distinção. Sempre fui contrário a que uma

distinção dessa natureza estivesse em nossa Carta, e apoiei a emenda que a retirou. Mas era contrário não porque negasse o dever do governo de defender o trabalho e o capital nacional, mas porque entendia que isto se faz, não se escreve na constituição do país. O governo e as elites brasileiras, entretanto, fiéis à tradição formalista do nosso direito e da nossa cultura, entenderam que se não está mais escrito na constituição é porque não se deve fazer, e deixaram de cumprir com sua obrigação mínima para com a nação.

Depois, entretanto, de tantos anos de entrega de nossas elites a um globalismo sem freios, parece que a sociedade brasileira e o governo começam a acordar, a perceber que está na hora de repensar o país, que chegou o momento de um novo nacionalismo, patriótico e moderno. A decisão do governo de permitir a desnacionalização do Banespa foi mantida, apesar do enorme debate que a questão suscitou. O governo não quis voltar atrás. O Presidente da República, entretanto, informou no início de abril que autorizaria financiamento pelo BNDES para os bancos nacionais que se inscreveram no leilão do Banespa para, assim, equalizar suas condições de concorrência com os bancos estrangeiros. Insistiu, diante da pergunta alienada dos repórteres (é impressionante como a imprensa brasileira também foi vítima do globalismo neoliberal), que não estava “privilegiando” as empresas nacionais mas apenas dando a elas condições de acesso ao crédito semelhantes a que os bancos estrangeiros têm nos mercados internacionais.¹² Nos primeiros quatro anos do Governo Fernando Henrique Cardoso este tipo de política esteve ausente. Agora começa a aparecer em diversos níveis do governo, ainda que timidamente.

Hoje, nos próprios países desenvolvidos, começam a surgir dúvidas quanto à estratégia de aconselhamento relativamente forçado (porque acoplado a condicionalidades) que o FMI e o Banco Mundial adotam. O novo diretor-gerente do FMI chegou a aventar a hipótese de eliminar as condicionalidades, mas estabeleceu uma condição radical para isto: que os países estivessem com suas contas macroeconômicas ajustadas. Ora, um FMI só se justifica se é um prestador de última instância. Mas não há dúvida que, se o desequilíbrio do país é forte demais, é conveniente deixá-lo quebrar. A situação é semelhante à da empresa que pede concordata. Nos casos mais graves o interesse social está em deixar a empresa falir. Já o Banco Mundial, que apenas rola dívidas (ao invés de emprestar dinheiro novo), usa esse enorme poder para impor suas condicionalidades e interferir nos orçamentos dos países em desenvolvimento. A solução aqui tem que ser mais radical. A rolagem da dívida deve passar para um órgão financeiro técnico, enquanto o aconselhamento pode e deve continuar existindo. Afinal há um grande conhecimento acumulado na instituição. Mas esse aconselhamento não viria amarrado a condicionalidades.

¹² - *Folha de S. Paulo*, 6 de abril, 2000.

Solução mágica?

Ernest Gelner, que neste século foi talvez o estudioso do nacionalismo mais instigante, nos lembra que, apesar do seu discurso no sentido oposto, identificado com as culturas populares, “o engano básico e o auto-engano praticado pelos nacionalistas é, essencialmente, a imposição geral de uma cultura superior sobre uma sociedade na qual culturas inferiores caracterizavam as vidas da maioria das pessoas, e, em alguns casos, da totalidade da população”.¹³ Gelner tem razão, especialmente quando se refere a países europeus, como a França, a Grã-Bretanha, ou a Espanha, que impuseram, a partir de uma posição central, aos povos em redor a forma do “estado-nacional”, que, adotado um conceito restrito de nação, é um estado multinacional.

Não é, porém, sob este ângulo que estou examinando o problema do nacionalismo. O nacionalismo que me interessa é de caráter histórico ou político, é o nacionalismo moderado mas seguro, que orienta as ações de um estado nacional que, de uma forma ou de outra, acabou por tornar-se razoavelmente integrado.

Neste caso, a política do interesse nacional é a única compatível com o desenvolvimento do país, mas não é solução mágica para nossos problemas. Não basta defendermos nosso interesse nacional, é preciso também pôr ordem na nossa própria casa, garantir os fundamentos macroeconômicos e realizar as reformas institucionais necessárias.

O desenvolvimento econômico é um processo infundável de aplicação de estratégias precárias ou parciais para resolver contradições sempre renovadas.

Não há dúvida de que os mercados devem ser competitivos, como afirma o modelo anglo-saxão, mas é inegável que em muitas situações a cooperação é mais estratégica e mais racional em coordenar as ações, como nos ensinam o modelo renano e o japonês. Sem dúvida as instituições devem estimular o investimento garantindo impessoalmente a propriedade e os contratos, mas políticas industriais direcionadas de estímulo à competitividade são amplamente usadas, inclusive nos Estados Unidos e na Inglaterra.

É inegável que é preciso estimular o trabalho e punir aqueles que se aproveitam das instituições do Estado do Bem-Estar para escapar do trabalho duro, mas não se pode, em nome dessa política, levar à miséria aqueles que não têm condições de trabalhar, ou cujo trabalho é tão ineficiente que não lhes assegura a sobrevivência. A flexibilização do trabalho enquanto torna os horários de trabalho mais flexíveis, corresponde a uma necessidade da produção moderna e vem sendo adotada em todo o mundo; mas não deve ser confundida com eliminação de direitos trabalhistas que foram logrados depois de longas lutas.

O controle da receita e da despesa previdenciária, e a exigência de um número maior de anos para se aposentar são condições essenciais ao equilíbrio financeiro dos sistemas nacionais básicos de previdência. Estes sistemas devem

¹³ - Ver Gelner (1983: 57).

garantir uma renda mínima para o aposentado, e por isso devem se manter – como aliás se mantém em todos os países desenvolvidos – como sistemas de repartição, não obstante todo assalto neoliberal a esse sistema, apoiados em economistas munidos dos “muito mais racionais” sistemas de capitalização. Estes devem ser reservados para os programas de aposentadoria voluntária e complementar. A privatização total do sistema previdenciário, como foi feita no Chile e na Argentina, é neoliberal, e acabará em desastre, e em intervenção do Estado para garantir a renda mínima dos chilenos.

Reformas precisam ser realizadas com bom senso e visão. Salário mínimo muito elevado apenas produz desemprego; muito mais inteligente é o sistema adotado nos Estados Unidos, e agora no Reino Unido, de complementar um salário mínimo mais baixo por um imposto de renda negativo.

Os investimentos das empresas multinacionais devem ter a garantia de instituições sólidas e estáveis, mas isto não significa que merecerão o mesmo tratamento dado às empresas nacionais. A proteção indiscriminada que as empresas no Brasil gozavam no período da industrialização por substituição de importações não faz mais qualquer sentido, mas o apoio, caso a caso, às empresas com capacidade potencial de concorrer internacionalmente, é estratégico para o desenvolvimento nacional., Da mesma forma que o apoio geral ao aumento da capacidade científica e tecnológica do país, principalmente nos setores de ponta, onde as inovações e as vantagens competitivas estão ocorrendo diariamente, é essencial, seja para conseguirmos nós mesmos vantagens competitivas, seja para neutralizar a dos outros.

Novo Nacionalismo

Nos países desenvolvidos e, mais ainda, nos países em desenvolvimento, as reformas orientadas para o mercado, e a reestruturação e o fortalecimento das instituições e da burocracia do Estado são tarefas nacionais, ou seja, respondem aos interesses nacionais. Se para eles o problema do nacionalismo enquanto defesa do interesse nacional não se põe, na medida em que ele é tido como pressuposto, para os países em desenvolvimento é central. De um lado porque se trata ainda de construir uma nação, de definir uma identidade nacional. De outro, porque essa identidade é colocada em questão por globalistas externos e internos, interessados e alienados.

O nacionalismo ou a política do interesse nacional, por sua vez, admite a superioridade dos desenvolvidos, mas não a sobrestima. Admite que eles tenham instituições melhores do que as nossas, mas não as copia servilmente, inclusive porque entre eles os modelos variam. Concorda quanto à necessidade de construção de nossa identidade nacional, mas nega que nossos interesses sejam sempre conflitantes com os do exterior. Recusa a idéia globalista de que os países ricos saibam melhor do que nós quais as políticas que devemos adotar, como recusa o pressuposto nacionalista de que não tenhamos condições de negociar. O nacionalismo é a política do interesse nacional. É a ideologia que afirma que

nossos interesses nacionais são com freqüência coincidentes com os dos demais países, mas em certos casos, contraditórios. Que não há razão para se ter uma atitude genérica a favor ou contra o estrangeiro, mas, sim, para verificar qual é o interesse nacional envolvido em cada caso, e negociar a partir daí.

Assim, enquanto no mundo desenvolvido temos duas ideologias em conflito e em permanente mudança (de um lado a neoliberal e a de centro-direita, de outro a progressista ou da nova esquerda), no mundo em desenvolvimento são cinco as ideologias relevantes: Além da ideologia neoliberal contraposta à social-democrática, temos o globalismo; o velho nacionalismo “anti”, que não tem correspondente relevante nos países ricos; e o novo nacionalismo ou a política do interesse nacional. Não se discute aqui o patriotismo, entendido este como patriotismo romântico, como amor genérico pelo país. Todos são patriotas. Ninguém, nesta classificação, é traidor da pátria. É evidente, porém, que nem todos atendem adequadamente aos interesses do país: ao seu desenvolvimento e à sua liberdade.

O princípio seguido pelos países ricos quando se trata da defesa de suas empresas e do seu trabalho é simples: “Faça como eu digo, não como eu faço. Acredite que a globalização tornou superado o Estado nacional e siga como único critério a racionalidade dos mercados globais”. E o princípio adotado por nossas elites é igualmente simples: “Faço como eles dizem que eu devo fazer, não como eles fazem”. Por que essa assimetria? Porque eles já criaram uma nação e nós ainda não; porque possuem sociedades civis atuantes e nós não as temos; porque contam com estados fortes e governos dotados de competência e legitimidade e nós não; porque são credores e independentes e nós devedores e por isso fragilizados.

E qual a conseqüência disto? O fracasso das previsões de que haveria convergência de níveis de desenvolvimento. Enquanto os países ricos se desenvolvem a taxas elevadas, nós vemos nossa renda per capita crescer a passos de tartaruga, e a nossa distância em relação a eles aumentar a cada dia.

Conclusão

Nossa história nacional não tem sido uma história de defesa consistente do interesse nacional. Pelo contrário, temos muitas vezes esquecido este critério, ou o traído. O complexo de inferioridade colonial pesa sobre nossas elites e as leva ou a um globalismo alienado, ou a um nacionalismo retrógrado.

Mas não vejo razão para desanimar. Mal ou bem a sociedade civil brasileira está se desenvolvendo, está se pluralizando, está alcançando graus mais elevados de integração e de debate interno. Começamos, afinal, a depender menos de elites iluminadas. Este é um avanço semelhante àquele que ocorreu nos países desenvolvidos quando, com o avanço da democracia e a democratização da sociedade civil, passaram a não depender de monarcas ou de governantes esclarecidos. Há, sem dúvida, um caminho longo a percorrer. Um caminho que nunca tem fim, porque coloca sempre novos problemas para serem resolvidos,

reformas a serem realizadas. Reformas que em certos momentos aumentam o poder do mercado, em outros, o do Estado. O que estou sugerindo apenas é um critério fundamental para resolver esses problemas – um critério que os países ricos sempre usam e que nós temos dificuldade em usar. É o critério do interesse nacional. Estamos afinal amadurecendo para também usá-lo.

Ao mesmo tempo em que adotaremos o nacionalismo do interesse nacional, a globalização, estendendo-se para a esfera política, irá criando blocos de países cada vez mais amplos e coesos, de forma que um novo internacionalismo poderá emergir, não como uma utopia, mas como a decisão consciente de estados nacionais que preferem se integrar em um estado multinacional maior. Estamos ainda muito longe dessa meta, mas já é possível pensar nela – o que é bastante.

Referências

- Anderson, Benedict (1983/91) *Imagined Communities*. Londres: Verso, segunda edição, 1991 (primeira edição, 1983).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993) "Economic Reforms and the Cycles of the State". *World Development* 21(8), agosto 1993.
- Bresser- Pereira, Luiz Carlos (1998) "Nova Centro-Esquerda". Brasília: Século XXI, nº.2, maio 1999. Texto apresentado a seminário sobre a Terceira Via Inglesa, organizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, 11.11.1998. Também publicado em *Idéias e Debates*, nº 24, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999, e em *Folha de S. Paulo - Mais!*, 21 de fevereiro, 1999 (texto incompleto).
- Bresser- Pereira, Luiz Carlos (1999) "Incompetence and Confidence Building Behind Latin America's 20 Years Old Quasi-Stagnation". Cópia. Trabalho apresentado ao Centre for Brazilian Studies, Oxford University, dezembro 1999. Disponível em www.bresserpereira.ecn.br .
- Gelner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Özkirimli, Umut (2000) *Theories of Nationalism*. Nova York: St. Martin's Press.
- Stallings, Barbara e Wilson Peres (2000) *Growth, Employment, and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America*. Washington: Brookings Institution Press.