

POBREZA, TERRORISMO E AUTONOMIA NACIONAL NO QUADRO DO SISTEMA GLOBAL

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Artigo escrito especialmente para *Política Externa*, com base no *key-note speech* em seminário organizado pela seção brasileira – em processo de instalação – do Clube de Roma, “Globalizando a democracia - buscando a democracia para todos”. São Paulo, Fiesp, 29.8.2005.

Abstract. One of the major challenges that society faces today are the threat of transmissible diseases and terrorism. Rich countries are not contributing to the solution of both problems because their policy recommendation and pressures rather weaken than strengthen developing countries' states. Yet, only strong and autonomous nation-states will be able to fight poverty and disease, and to avoid terrorism. Rich and middle income countries should help poor countries, but without conditionalities, except corruption avoiding conditionalities, but, if this is not possible, they should at least stop to interfere so strongly as they do.

O Clube de Roma define-se a si próprio como um *think tank* que “reúne cientistas, economistas, homens de negócios, servidores públicos internacionais, ex-chefes de Estado dos cinco continentes que estão convencidos que o futuro da humanidade não está já determinado para sempre e que cada ser humano pode contribuir para a melhoria de nossas sociedades”. A partir dessa afirmação, e de uma preocupação fundamental com o futuro da humanidade, o Clube de Roma publicou, desde 1972, uma série de relatórios, centrados em três grandes questões: a preservação dos recursos naturais, a ordem e a paz internacional, e o desenvolvimento do terceiro mundo. Hoje, apesar das guerras localizadas entre pequenos países, e de uma iniciativa irresponsável como foi a Guerra do Iraque, é possível afirmar que as relações políticas entre os grandes países do mundo avançaram extraordinariamente e que a

paz entre eles está assegurada. Desde o fim da Guerra Fria, os países desenvolvidos e civilizados não mais se ameaçam com guerra para resolver seus problemas.

A expectativa de paz entre os grandes países é uma grande conquista do sistema político mundial que denomino Sistema Global – um sistema que vem sendo construído com determinação desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Longe de uma solução satisfatória, porém, estão dois problemas fundamentais: o da mudança do clima, e o da pobreza e destituição ainda reinantes nos países do terceiro mundo. Destes dois grandes problemas internacionais, quero, nesta breve intervenção, discutir o segundo. Enquanto o problema da mudança do clima implica a solidariedade de todas as nações, o da superação da pobreza e da violência contra os direitos humanos, nos países do terceiro mundo, não evoca esse sentimento a não ser no plano da retórica. Enquanto, para resolver o problema do aquecimento global será necessária a cooperação de todos, já que é impossível uma solução isolada, no plano da luta pelo desenvolvimento e por padrões de vida dignos para a população, a solução isolada é possível – ou aparentemente possível. E por isso mesmo a solidariedade continua um bem escasso. A regra geral é a da rivalidade econômica entre os Estados-nação.

Contradição básica

O quadro em que essa competição se realiza é o da globalização. Nos últimos 30 anos, graças ao barateamento do custo dos transportes e das comunicações, o processo histórico mundial ganhou características suficientemente novas para que se pudesse falar de um novo estágio do desenvolvimento capitalista. No plano econômico, pela primeira vez na história, todos os mercados tornaram-se abertos ao comércio mundial. O mundo se transformava afinal em um único grande mercado – um mercado imperfeito, ainda fortemente condicionado no plano político, mas um mercado no qual as empresas passavam a competir em toda parte apoiadas pelos seus respectivos Estados nacionais. No plano geopolítico, também pela primeira vez na história, todo o globo terrestre passou a estar coberto por Estados-nação. Os modernos Estados nacionais vêm surgindo desde o início dos tempos modernos, mas, durante muito tempo, o sistema dos Estados-nação conviveu com o dos impérios, colônias, e regiões não civilizadas. Estas últimas já praticamente não existem. O último império a desaparecer foi o

soviético. A partir desse momento, o mundo passou a ser organizado politicamente apenas através de Estados-nação.

Nesta nova fase do desenvolvimento capitalista que é a globalização existe, porém, uma contradição básica. Na era da globalização, onde a interdependência entre os Estados-nação nunca foi tão grande, também nunca foi tão implacável a rivalidade comercial e tecnológica entre todos. A lei geral não é a da solidariedade mas do “cada um por si e Deus por todos”. A retórica é a da cooperação universal, mas a realidade é a das nações buscando seu próprio interesse. Isto não significa que não haja cooperação entre as nações. Todo o sistema das Nações Unidas é a expressão dessa cooperação, da tentativa de constituir um sistema de regras que de alguma forma coordene as ações no plano internacional. As reuniões sem conta de chefes de Estado, ministros, e diplomatas são outras manifestações desta busca incessante de institucionalizar as relações entre os Estados-nação, entre as empresas, entre as pessoas. E em alguns casos a cooperação se manifesta de maneira pura. No caso recente do tsunami no Sudeste da Ásia, ou das recorrentes situações de fome na África, ou de genocídio em países dominados pelo xenofobismo, a solidariedade universal se manifesta, através de organizações públicas não-estatais, e principalmente através da Organização das Nações Unidas. Entretanto, estas manifestações de solidariedade para com os países pobres e para com as populações pobres dos países de desenvolvimento médio, são largamente anuladas por práticas comerciais, financeiras e tecnológicas altamente prejudiciais partindo os países ricos. Em nome da liberdade de comércio, da liberalização financeira, da estratégia de crescimento com poupança externa, e do respeito à propriedade intelectual esses países logram impor aos demais condições altamente desfavoráveis.

A globalização, entretanto, pressiona poderosamente em direção à solidariedade, porque os interesses comuns a todas as nações não param de aumentar, e também porque o obstáculo fundamental para a paz – a indefinição das fronteiras – afinal foi superado. Durante o século vinte afinal todas as fronteiras entre os grandes Estados-nação ficaram definidas, de forma que desapareceu o motivo principal das guerras. Durante todo um longo período da história, que começa com os tratados de Vestfália, de 1648, as relações internacionais se caracterizaram pelo equilíbrio de poderes. No Sistema do Equilíbrio de Poderes os países ameaçavam-se com guerras por razões de fronteira, e eventualmente a evitavam graças à

diplomacia. Já no tempo da globalização, o problema da guerra entre as grandes nações foi resolvido, porque as fronteiras estão definidas e os mercados, abertos. E, também, porque a humanidade, desde a profunda irracionalidade que representou a Primeira Guerra Mundial, decidiu montar um sistema político e jurídico internacional que evitasse as guerras e regulasse as relações econômicas internacionais, com a criação da Liga das Nações. Esta primeira tentativa falhou, mas, com a Segunda Guerra Mundial, foi afinal criada a Organização das Nações Unidas, que seria a base ou o início da montagem de um sistema político mundial – um sistema de relações internacionais que substituiu o Sistema do Equilíbrio de Poderes que proponho chamar de Sistema Global.

Por outro lado, ao nível de cada nação, ocorria no século vinte um outro fenômeno político fundamental que também contribuiu para uma maior solidariedade entre as nações. Os países desenvolvidos, depois de um século do regime liberal – o século dezenove – afinal transitaram, um a um para, para o regime democrático, na medida em o sufrágio universal era assegurado. Depois dessa primeira onda de transições democráticas, no início do século, assistimos a uma segunda onda, depois da Segunda Guerra Mundial, atingindo os países em desenvolvimento. Essa onda foi em breve interrompida pela Guerra Fria e, na América Latina, pela Revolução Cubana. Com o colapso do comunismo, e a mudança da política dos Estados Unidos de apoio automático a regimes autoritários desde que anticomunistas, uma nova onda de democratizações começou a ocorrer nos países em desenvolvimento, a partir da América Latina, que, aos poucos, vai se estendendo para os demais continentes, não apenas para os países de desenvolvimento médio, mas também para países pobres. Hoje, os regimes políticos autoritários ainda controlam uma parte substancial da população mundial, mas já é possível afirmar que a democracia tornou-se o regime político dominante no mundo. Ora, se a democracia não é apenas uma técnica de escolher governantes, mas tem por trás de si toda uma série de valores morais, seria possível esperar que em cada país ela produzisse políticas governamentais mais voltadas para a solidariedade. Nem ela, porém, nem a maior interdependência produzida pela globalização, nem a definição das fronteiras dando fim a um motivo fundamental para as guerras foram suficientes para produzir esse resultado. O mundo já não vive sob a égide do Sistema do Equilíbrio de Poderes, mas o Sistema Global dá apenas os seus primeiros passos. As nações, a partir das mais ricas e mais poderosas, continuam a se

relacionar muito mais sob o princípio realista da rivalidade do que seguindo o princípio ético da solidariedade.

O grande desafio

Neste quadro geral, as nações não logram sequer resolver um problema para o qual a solidariedade é condição – o problema da mudança do clima. O que dizer, então, do problema da pobreza e da negação de direitos básicos que continua a assombrar toda a humanidade? No século vinte, enquanto os avanços na direção da liberdade e da democracia foram notáveis, o avanço no plano econômico e social das populações mais pobres ficou muito aquém do que seria lícito esperar. Segundo o último relatório das Nações Unidas sobre a situação social do mundo (2005),¹ ainda, o número de pessoas vivendo com menos de 1 dólar por dia continua a aumentar e em 2001 já atingia 2,7 bilhões de pessoas – cerca de um terço da população mundial. Por outro lado, embora o desenvolvimento, principalmente na China, lograsse tirar milhões de seres humanos da pobreza absoluta, graças a taxas de crescimento econômico excepcionais, na maioria dos demais países o desenvolvimento mais modesto que vem ocorrendo era, em grande parte, concentrado nos ricos e na classe média.

Sabemos que o capitalismo é um sistema eficiente e dinâmico, mas é igualmente desequilibrado e injusto. As nações que melhoraram substancialmente seus padrões de vida e de direitos foram aquelas que já eram relativamente ricas, e algumas outras, especialmente no Leste e no Sudeste da Ásia, que lograram organizar Estados fortes e estabelecer estratégias nacionais de desenvolvimento. Em outras palavras, foram aquelas nações que lograram ganhar coesão interna, estruturar o aparelho do Estado, e criar as instituições que lhes permitissem constituir Estados-nação fortes – capazes de promover seu próprio desenvolvimento. Enquanto isso, a população da grande maioria dos países de desenvolvimento médio, e principalmente dos países pobres viu suas condições de existência e realização pessoal melhorarem muito lentamente, quando melhoram, na medida em que não conseguiam construir Estados-nação à altura dos desafios que deviam enfrentar.

¹ Relatório coordenado por Roberto Guimarães, chefe do Departamento de Economia e Questões Sociais da ONU.

Conjuntamente com o problema da mudança do clima, que atinge todo o mundo, e o da pobreza e da privação de direitos humanos, que atinge os países em desenvolvimento, é o grande desafio que a humanidade como um todo enfrenta no início do século vinte e um. Faço essa afirmação com base não apenas em valores ou critérios morais – ainda que estes sejam muito relevantes. Este é o grande desafio que enfrentamos porque, com a globalização, os povos se tornaram muito mais próximos, e o problema da pobreza senão da miséria, e da fome e das doenças que as acompanham, deixou de ser um problema isolado de cada nação. Vejo dois argumentos falsos e dois argumentos verdadeiros mostrando que na era da globalização a pobreza e a destituição de direitos tornaram-se um problema de todos, e não apenas das nações atingidas.

Primeiro, os dois argumentos falsos ou insuficientes. Segundo um raciocínio muito difundido, a pobreza resultaria em revolta social. Entretanto, se mesmo a nível nacional esse argumento é discutível, o que dizer do nível internacional? Esse é um argumento generoso, mas infelizmente não preocupa os países ricos. Um segundo problema que, este sim, preocupa os cidadãos dos países ricos é o da imigração causada pela pobreza nos países em desenvolvimento. Esse, porém, não é um verdadeiro problema para os países ricos. A imigração só existe porque existe demanda por trabalho barato. Os países ricos que recebem imigrantes beneficiam-se de uma mão-de-obra imigrante jovem e constituída de pessoas que tiveram a iniciativa e coragem para imigrar, e tendem por isso mesmo a crescer mais vigorosamente do que os que tentam fechar suas fronteiras.

Os dois argumentos a favor de maior solidariedade internacional em relação ao problema da pobreza e da destituição de direitos estão ligados ao problema da segurança. O primeiro argumento refere-se às doenças transmissíveis, com os vírus que se espalham com uma rapidez incrível por todo o globo. Um número recente do *The Economist* relata a grande preocupação da Organização Mundial de Saúde com esse tipo de vírus. E mostra a diferença entre um país rico, ou mesmo de desenvolvimento médio como o Brasil, que consegue abortar rapidamente esse problema quando ele surge com o uso de vacinas antivirais, e países mais pobres, onde as doenças que ali se desenvolvem podem ficar sem controle e se espalhar para o resto do mundo com uma rapidez espantosa.

Terrorismo internacional

O segundo argumento é também de segurança – de segurança física contra a ameaça representada pelo terrorismo internacional. Esse flagelo atinge principalmente os próprios países em desenvolvimento nos quais se origina, mas se torna cada vez mais internacional na medida em que seus autores conseguem levar sua luta para as potências julgadas imperiais. O terrorismo não deriva diretamente da pobreza, mas da luta dos povos da periferia do sistema capitalista para construir uma nação e um Estado, e, assim, ter condições de com suas próprias forças superar os problemas da pobreza e da destituição. Há um grande número de povos muito pobres que, no entanto, não são fonte de terrorismo. Não deriva também da religião, apesar da insistência de um determinado tipo de analista internacional em ligar o terrorismo árabe com o Islã e a religião muçulmana, que é muito antiga e seguida por mais de um bilhão de pessoas, enquanto o terrorismo é um fenômeno recente e sempre local em termos de origem. Não é também o resultado de uma suposta ‘guerra de civilizações’ – uma tese que só pode ser explicada no quadro de uma ideologia radicalmente nacionalista e imperialista que viceja em setores neoconservadores senão fundamentalistas dos países ricos. Nada, finalmente, tem a ver com o terrorismo anarquista do século dezenove, que era um terrorismo de esquerda, enquanto que o terrorismo moderno não é nem de esquerda nem de direita, mas nacionalista.

Só é possível compreender o terrorismo da era global no quadro da luta contra a falta de autonomia nacional *de facto* dos países em desenvolvimento. Nesta fase em que todo o mundo se transformou em um grande mercado pouco regulado, a lógica da competição capitalista e dos Estados nacionais agindo como instrumentos dessa competição é mais forte do que a lógica da democracia nacional e do surgimento de um instrumento de solidariedade mundial expresso na formação do Sistema Global. Em sua rivalidade econômica, os Estados-nação ricos usam de todo o poder que dispõem para defender ou afirmar seus interesses. Quando, porém, o fazem entre eles próprios, seus poderes se compensam. E, por isso mesmo, tratam de fazer acordos, entre os quais o da União Européia é o mais admirável – uma extraordinária engenharia política para assegurar a paz e as vantagens de um mercado integrado. Muito diferente, porém, é a atitude dos países ricos em relação aos países pobres e aos países de desenvolvimento médio.

Já em relação aos países em desenvolvimento, esse equilíbrio de poderes não existe, o que permite aos países ricos serem mais duros. São mais duros em relação aos países mais pobres, porque eles são mais fracos, e podem ser submetidos mais facilmente. São mais duros em relação aos de desenvolvimento médio, porque esses são competidores perigosos e desiguais na arena internacional, na medida em que contam com recursos que os países ricos simplesmente não têm – mão-de-obra barata – ou que têm eventualmente possuem em menor quantidade: recursos naturais abundantes. E são mais duros particularmente com os países do Oriente Médio porque esses países possuem um recurso natural cada vez mais escasso e precioso: o petróleo. Ora, é exatamente dessa região do mundo que deriva hoje o terrorismo internacional. Como esses países são muçulmanos, tornou-se comum ligá-lo ao fundamentalismo islâmico. Essa explicação é de tal maneira repetida na imprensa de todo o mundo que parece verdadeira. Conta a seu favor um aparente bom senso, já que relaciona dois fenômenos igualmente inaceitáveis: o fundamentalismo religioso e o terrorismo político. Entretanto, estou convencido de que essa é uma explicação equivocada. O fundamentalismo religioso existiu sempre, em toda parte. O fundamentalismo foi inicialmente um fenômeno do cristianismo.

No Oriente Médio, o primeiro grande regime político fundamentalista foi o do Irã, depois da derrubada do Shá e da instalação do regime dos aiatolás. E, no entanto, não é do Irã que parte o terrorismo. Parte da Arábia Saudita, da Palestina, e mais recentemente do Iraque – mais precisamente, dos sunitas iraquianos. Na Arábia Saudita o fundamentalismo caracteriza antes o governo do que os terroristas. Já em relação à Palestina e, principalmente, em relação aos sunitas do Iraque, não se pode falar em fundamentalismo. O regime sunita que foi derrubado pela invasão americana de 2003 era um regime organizado em torno do Baath, um partido político secular e modernizador – um regime que, sob o jugo de Sadam Hussein, se corrompeu e se revelou violento e autoritário, mas que continuou sempre um regime secular que colocava a religião em segundo plano.

Meu argumento é o de que terrorismo que tem origem no Oriente Médio é essencialmente uma expressão da luta daqueles povos pela autonomia nacional e pelo desenvolvimento. É a forma perversa através da qual os mais radicais entre seus cidadãos buscam superar a pobreza e a destituição que caracteriza seus países. No caso da Palestina e

do Iraque, o fenômeno é evidente; no caso da Arábia Saudita, menos óbvio mas igualmente claro. Os terroristas consideram, com boas razões, o regime monárquico saudita mera expressão do colonialismo ocidental. O Oriente Médio é uma região amaldiçoada pelo petróleo. Os economistas denominam a valorização artificial que deriva principalmente dele a ‘maldição dos recursos naturais’. Devido a essa distorção, também chamada de ‘doença holandesa’, a taxa de câmbio apreciada inviabiliza todas as demais atividades no país. Tão ou mais grave do que essa condicionante econômica, porém, é a cobiça que esse petróleo desperta nos países ricos que, no entanto, são pobres em petróleo: em nome de seus interesses econômicos e do que imaginam ser sua segurança energética, esses países transformam o Oriente Médio em sua presa. Em um mundo onde não existe mais espaço para colônias formais, e no qual as nações do terceiro mundo sabem que só dotando-se de Estados poderão lograr autonomia e desenvolvimento, grande parte do Oriente Médio continua sendo dominado pelos países ricos associados a elites corruptas como a da Arábia Saudita. Nessas circunstâncias, os povos árabes, que lutam por se transformar em verdadeiras nações, recorrem ao terrorismo como estratégia de autonomia nacional. Recorrem a uma prática violenta e bárbara – inaceitável sob qualquer ponto de vista – que justificam pelo imperialismo de que são vítimas, e pelos possíveis resultados que julgam poder através dele alcançar. O terrorismo que hoje vemos assombrar os países ricos – principalmente aqueles que participaram da guerra do Iraque – é portanto a forma perversa e violenta do nacionalismo árabe – não do seu fundamentalismo religioso. A religião muçulmana, que em outras épocas foi pacífica e tolerante, naquela região é um instrumento contraditório mas efetivo que os movimentos de libertação nacional adotam para alcançar a própria unidade. A Turquia, o Egito, o Iraque e a Síria procuraram construir suas nações através de estratégias modernizadoras autoritárias clássicas, mas só o primeiro país logrou êxito. A partir da revolução islâmica no Irã, em 1979, começamos a assistir a um segundo tipo de revolução nacional que, para se fortalecer e ter meios de promover o desenvolvimento econômico, usa a religião e o próprio fundamentalismo religioso como instrumento contraditório de união nacional e de modernização.

A resistência dos países ricos

Em última instância, portanto, o terrorismo é consequência da pobreza e da destituição de direitos de povos que querem se desenvolver. É um problema de afirmação nacional e de desenvolvimento econômico. Como resolver esse problema central que a humanidade continua a enfrentar? Um problema que ganhou essa centralidade no final da Segunda Guerra Mundial, mas que até hoje continua mal resolvido para dois terços da população mundial? Não pretendo dar aqui uma resposta cabal a uma questão tão ampla. Quero, entretanto, argumentar que a humanidade só logrará superar o problema da pobreza e do subdesenvolvimento quando os países ricos se derem conta de que os países em desenvolvimento precisam mais do que qualquer outra coisa construir Estados-nação fortes e autônomos, e que só eles próprios, com seus próprios esforços, conseguirão realizar essa tarefa. Nessa tarefa, porém, não têm encontrado apoio mas resistência nos países ricos.

No após Segunda Guerra Mundial, quando o problema do desenvolvimento econômico tornou-se universal, alguns países que já haviam alcançado anteriormente algum nível de organização econômica, foram bem sucedidos em completar suas revoluções nacionais e capitalistas, e, ao mesmo tempo, formar uma classe de empresários, uma ampla classe média, e trabalhadores assalariados treinados e portadores de direitos. Assim, desenvolverem estratégias nacionais de desenvolvimento, apoiando sua indústria e sua competitividade internacional, e lograram se industrializaram e se desenvolveram. O desenvolvimento então logrado por esses países, no período que ficou chamado de os anos dourados do capitalismo, deveu-se fundamentalmente à sua própria capacidade de poupar e investir. Esses países se industrializavam em um quadro internacional favorável, não apenas porque marcado por elevadas taxas de crescimento dos países do centro, mas também porque esses países mais ajudavam do que dificultavam seu desenvolvimento. Essa atitude relativamente generosa dos países centrais era possível porque não consideravam os países em desenvolvimento competidores sérios. Esse, porém, foi um breve intervalo (1945-1973) na história das relações entre os países ricos e os em desenvolvimento. Nos anos 70, dado o êxito que alguns desses países, então chamados de NICs (*newly industrialized countries*), alcançaram em exportar produtos manufaturados usando sua mão-de-obra barata, os países ricos se sentiram ameaçados. Conforme observou Mose Abramovitz, escrevendo em 1985, “a

expansão do Japão e de outros novos países industriais teve sérios impactos sobre os setores industriais antigos dos Estados Unidos e da Europa, e mesmo sobre alguns novos setores industriais”.²

Diante da ameaça, durante os anos 70 mudou a política do Norte em relação ao terceiro mundo. Ela envolverá agora muito mais agressiva no plano da defesa de seus interesses comerciais, de investimento direto e de propriedade intelectual, e uma pressão poderosa sobre os países em desenvolvimento para que adotem políticas e reformas institucionais neoliberais. Por outro lado, durante os anos 80, um grande número de países em desenvolvimento, principalmente os da América Latina, mergulham na grande crise da dívida externa, e se enfraquecem. Os Estados Unidos, através do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, aproveitam essa oportunidade para aumentar sua pressão sobre os países em desenvolvimento para que adotassem políticas econômica e reformas institucionais que, como demonstrou Ha-Joon Chang, eles próprios não adotaram quando se encontravam no mesmo estágio de desenvolvimento.³

Embora não tivessem como objetivo deliberado enfraquecer os Estados-nação dos países em desenvolvimento, as reformas e políticas que vinham do Norte tiveram na prática esse resultado, e a conseqüente drástica redução de suas taxas de crescimento. Contribuíram para que as nações em, cada Estado-nação, perdessem unidade e coesão, e para os respectivos Estados se desorganizassem e se enfraquecessem. A partir de uma oposição equivocada entre Estado e mercado, e em nome do fundamentalismo de mercado, pregou-se a redução radical do Estado e a mais completa liberalização comercial e financeira. Ignorou-se, assim, toda a experiência história dos próprios países ricos que dizia o oposto: que só uma nação que compartilha um destino comum e um Estado dotado de capacidade de organizar a sociedade e fazer valer a lei pode criar mercados fortes e competitivos. A partir do pressuposto falso de que, na era da globalização, o mundo tornou-se sem fronteiras e os Estados nacionais, irrelevantes, a ideologia vinda do Norte passou a qualificar de atrasada e inaceitável a busca dos países em desenvolvimento de formarem nações coesas e fortes, capazes de partilhar um

² Moses Abramovitz, “Catching up, Forging Ahead, and Falling Behind”, 1986, in Moses Abramovitz, *Thinking About Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989) p. 233.

³ Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder* (Londres: Anthem Press, 2002).

destino comum e de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento. Ao invés disso, a mensagem dominante foi clara e incisiva: tudo deveria ser deixado por conta do mercado; a única estratégia legítima para um país alcançar o desenvolvimento seria a de seguir as recomendações vindas do Norte e, assim, fazer jus à poupança externa na forma de financiamentos e de investimentos diretos. Essa, entretanto, era uma estratégia equivocada que interessava aos financiadores, não aos países em desenvolvimento. Foi ela causa da grande crise da dívida externa dos anos 70, e das crises dos anos 90. Era uma estratégia que subestimava o fato de que poupança externa é para cada país sinônimo de déficit em conta corrente, e que tais déficits, mesmo quando não provocam crises de balanço de pagamentos pelo acúmulo de endividamento externo, causam mais o aumento do consumo do que dos investimentos externos. Apenas em condições particulares, quando o país recipiente está passando por um grande processo de desenvolvimento e as taxas de lucro esperadas são muito altas, não há essa substituição da poupança interna pela externa.⁴

Ignorando tudo isso, economistas e ideólogos do Norte convenceram as elites da grande maioria dos países em desenvolvimento não teriam alternativa senão aceitar o caminho que lhes era imposto de forma benevolente pelos países ricos – o caminho do crescimento com poupança externa. O desenvolvimento teria agora se transformado em uma grande competição entre os países em desenvolvimento para ‘construir confiança’ junto aos países ricos. Só construindo confiança ou ‘credibilidade’ – outra expressão muito usada – lograríamos receber os investimentos diretos das empresas multinacionais e os financiamentos externos que seriam essenciais para o seu desenvolvimento. Para os países em desenvolvimento médio que aceitaram essa receita, e para todos os países pobres, que não tinham alternativa senão aceitá-la, os resultados dessas propostas e pressões foram desastrosos. Estagnaram ou quase estagnaram desde 1980. Apenas os países dinâmicos da Ásia, aos quais se juntaram os dois gigantes do continente, a China e a Índia, continuaram a se desenvolver de forma acelerada, porque, embora escolhendo a via capitalista, rejeitaram as

⁴ Este é o argumento principal da crítica à estratégia de crescimento com poupança externa que venho fazendo nos últimos anos, e que agora está resumido em termos formais em Luiz Carlos Bresser-Pereira e Paulo Gala, “Crítica do Crescimento com Poupança Externa” (São Paulo: Texto para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Agosto 2005).

propostas de demissão do Estado nacional que estavam implícitas nas políticas e reformas neoliberais.

Estados-nação fortes

O que pensar desse quadro que acabei de pintar? Será a competição entre os Estados-nação que caracteriza o capitalismo global de tal forma acirrada que seja necessário que os países ricos continuem, como sempre fizeram através dos séculos, a empurrar a escada dos que vêm logo após e ameaçam sua hegemonia? A solução, obviamente, não é fazer mais um apelo à solidariedade internacional, por mais que ela seja necessária. O que concluir, então? A partir desse quadro, proponho duas conclusões. Primeiro, devemos ter claro que o desenvolvimento dos países do terceiro mundo é um problema nacional desses países. Eles próprios terão que tratar de fortalecer suas nações e dotar seus Estados de pessoal e de instituições que também os fortaleçam para, assim, poderem formar Estados-nação com capacidade de formular e implementar estratégias nacionais de desenvolvimento. Segundo que, diante desse esforço, os países desenvolvidos podem e devem se abster. A experiência histórica ensina que um povo só consegue superar a pobreza e a negação de seus direitos humanos básicos quando logra se transformar em nação dotada de um Estado e de um território. Ou, em outras palavras, que a superação do subdesenvolvimento – palavra que não deveria ser esquecida – só é possível quando esse povo ou essa nação logra construir um Estado-nação autônomo e forte, capaz de servir como seu instrumento de ação coletiva. Um povo só consegue alcançar razoavelmente os objetivos políticos fundamentais de todas as sociedades modernas – a ordem ou segurança, a liberdade ou democracia, o bem estar ou desenvolvimento, e a justiça social ou razoável igualdade de oportunidade – quando forma um Estado-nação dotado de capacidade e legitimidade.

Recentemente o cientista político Francis Fukuyama, conhecido por seu conservadorismo esclarecido e por sua identificação com seu próprio país, os Estados Unidos, publicou um pequeno e fascinante livro, *A Construção de Estados*, no qual criticou a estratégia americana de, em nome de reformas orientadas para o mercado, haverem, na prática, enfraquecido os Estados dos países em desenvolvimento – não apenas dos países

pobres mas também dos países de desenvolvimento médio. A tese central de seu livro, semelhante em muitos aspectos à que estou aqui desenvolvendo, é a de que “a construção de Estados fortes é uma das questões mais importantes para a comunidade mundial porque Estados fracos ou fracassados constituem a fonte de muitos dos problemas graves do mundo, da pobreza, AIDs, drogas e terrorismo”.⁵ Ele distingue duas formas de medir a capacidade de um Estado: a ‘força’ ou capacidade de fazer valer suas leis e políticas, e o ‘escopo’ ou amplitude da intervenção na economia, e defende a tese legítima de que a força do Estado deve ser grande enquanto que o escopo deve ser moderado, limitado. Em seguida verifica que, em termos práticos, a ação desempenhada a partir dos anos 80 pelas instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o FMI e pelo próprio governo americano no sentido de reduzir o escopo dos Estados dos países em desenvolvimento acabou reduzindo sua força ou sua capacidade. Em suas palavras: “O problema para muitos países foi que, no processo de redução do escopo do Estado, eles reduziram sua força”.⁶

Uma sociedade moderna, vivendo na era da globalização, precisa de um Estado forte, dotado de capacidade política, administrativa e fiscal. Precisa de um Estado forte no plano político, ou seja, de um regime político democrático que legitime seus governantes e suas instituições. Precisa de um Estado forte no plano fiscal, que garanta uma taxa de juros moderada para seus títulos de dívida, e que seja capaz de financiar os investimentos públicos necessários com sua própria poupança – a poupança pública – ao invés de recorrer ao aumento da carga tributária ou a endividamento público adicional. Precisa de um Estado administrativamente forte, que conte com uma organização descentralizada e moderna, e com servidores públicos responsáveis e autônomos.⁷ Nessa tarefa, a distinção de Fukuyama entre a dimensão força e a dimensão escopo é legítima desde que não seja entendida de forma radical como querem os fundamentalistas de mercado. Os países ricos que, a partir de Washington, pensaram poder construir um Estado forte no plano da sanção e mínimo no plano do escopo não consideraram que isto é impossível porque faltará a esse Estado a capacidade de

⁵ Francis Fukuyama, *Construção de Estados* (Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2004 [2005]) p. 9.

⁶ Idem, p. 32.

⁷ Luiz Carlos Bresser-Pereira, *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

promover o desenvolvimento econômico e a justiça social. Que um Estado moderno, para ser forte no plano político-institucional, precisa ter um escopo suficiente para garantir os direitos à segurança, à educação, à saúde, e a uma velhice digna.

Estarão os países em desenvolvimento capacitados a promover seu próprio bem estar, segurança e liberdade? Apesar de todos os problemas que os países de desenvolvimento médio enfrentam, estou seguro de que, deixados livres, eles serão capazes de realizar essa tarefa. Não estou tão seguro com relação aos países pobres. O correto seria que os países ricos e em menor grau dos de desenvolvimento médio ajudassem os países pobres sem condicionalidades exceto a de que os recursos doados ficassem livres de corrupção. Entretanto, parece que essa possibilidade não é realista. Seria, então, realista pedir aos países ricos que limitem sua interferência na vida dos países em desenvolvimento? Ou será que, nas relações internacionais, o jogo entre os Estados-nação é um jogo de soma zero, de forma que a cooperação verdadeira entre nações ricas e os países em desenvolvimento não é viável nem mesmo na forma de uma abstenção das primeiras de interferir?

Embora a experiência dos últimos 30 anos pareça apontar na direção de um jogo no qual os ganhos de um são compensados pelas perdas de outros, eu não acredito que esta seja a realidade das relações econômicas internacionais. Os países pobres não representam ameaça competitiva para ninguém. Já os países de desenvolvimento médio estão na arena global para competir, mas não creio que seja uma competição prejudicial aos países ricos. Essa competição causará, sem dúvida, problemas para determinados setores econômicos desses países, mas, no médio prazo, será positiva para todos. A prática dos países ricos de enfraquecer os Estados-nação em desenvolvimento, embora no curto prazo possa parecer interessante, no médio prazo está aumentando sua insegurança, sem, em troca, lhes oferecer grandes vantagens. Podem ganhar um pouco no curto prazo, mas não creio que os países desenvolvidos estariam hoje menos ricos se houvessem se absterido de estimular o endividamento externo como o fizeram nos anos 70 e novamente nos anos 90. Ou se tivessem deixado de impulsionar políticas de liberalização comercial e principalmente financeira que foram desastrosas para os países em desenvolvimento. Ou ainda se não tivessem imposto, na Rodada do Uruguai da OMC, acordos sobre propriedade intelectual e sobre limitação de políticas industriais nacionais aos países em desenvolvimento que foram ruinosos para eles.

Alguns setores de suas economias certamente não seriam tão beneficiados com foram, mas a diferença não seria grande. E, em compensação, estariam muito mais seguros no plano da saúde e da política. Teriam menos ameaças de doenças que se espalham rapidamente por todo o globo, estariam menos ameaçados pelo terrorismo originado por movimentos nacionalistas que usam da religião para se tornarem mais coesos do ponto de vista nacional.

Entendo ser falsa a teoria simplista do imperialismo que diz que a exploração dos países pobres é essencial para o bem-estar dos países ricos: a exploração existe mas é secundária na determinação dos níveis de renda e riqueza desses países. Não obstante, está claro que a solução não está em pedir que os países ricos afinal se disponham a efetivamente ajudar os países em desenvolvimento. Uma solução desse tipo, a não ser em casos de calamidades, é mera retórica vazia. A partir da análise anterior, entretanto, é possível esperar que os países ricos acabem por se dar conta que é melhor que limitem sua própria interferência, suas pressões e conselhos, e assegurem efetiva autonomia às nações do terceiro mundo, da mesma forma que, após a Segunda Guerra Mundial as nações líderes dos impérios coloniais se deram conta que não era mais interessante para elas manter povos sobre regime colonial.

Razoável esperar

É razoável esperar que os países ricos se convençam que é mais vantajoso para eles garantir autonomia efetiva a países que já possuem seus respectivos Estados-nação, mas que precisam dessa autonomia para constituí-los com a coesão e a força necessárias para o desenvolvimento. Que os países ricos acabem por se dar conta que é melhor que limitem sua própria interferência, suas pressões e conselhos, e assegurem efetiva autonomia às nações do terceiro mundo. Após a Segunda Guerra Mundial as nações líderes dos impérios coloniais se deram conta que não era mais viável manter povos sobre regime colonial – que essa prática deixara de ser vantajosa do ponto de vista econômico. Agora, depois de 30 anos de pressões no sentido de adotarem reformas e políticas econômica que não consultavam seus interesses, e que têm como consequência não esperada a redução da segurança de suas próprias populações, é razoável esperar que mudem de atitude. É razoável esperar que se convençam

que é mais vantajoso para eles garantir autonomia efetiva a países que teoricamente já possuem seus respectivos Estados-nação, mas que precisam dessa autonomia para constituirlos com a coesão e a força necessárias para o desenvolvimento. Que faz pouco sentido dizer a elas o que devem fazer, que reformas devem realizar, que políticas devem adotar. Que faz mais sentido permitir que os países em desenvolvimento tenham a propriedade de suas políticas e de suas instituições.

Talvez mesmo essa expectativa modesta de não interferência não seja ainda realista. Enquanto os países ricos continuarem a temer a competição que pode se originar nos países em desenvolvimento, enquanto eles continuarem a ver o comércio internacional livre como uma ameaça, enquanto insistirem, nas negociações internacionais, em procurar trocar magras concessões de acesso a seus mercados não por concessões semelhantes de acesso aos mercados dos países do terceiro mundo mas pela nossa renúncia da parte desses países da possibilidade de implementar políticas nacionais de desenvolvimento do país, a interferência do Norte provavelmente continuará forte. Por isso, não estou contando com essa hipótese. Mas conto com a possibilidade desses países, voltarem a construir seus Estados-nação como Estados democráticos, dotados da legitimidade e da força necessárias para promover seu próprio desenvolvimento. Conto com essa possibilidade especialmente em relação ao Brasil. Conto com isso porque sei que essas potencialidades estão presentes nos empresários, nos intelectuais, e na burocracia do Estado brasileiro. E porque, depois do fracasso das reformas neoliberais em promover o desenvolvimento, está ficando cada vez mais claro que só uma nação coesa dotada de solidariedade interna na diversidade, e um Estado forte e legítimo no plano democrático podem constituir um Estado nacional capaz de formular e implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento. E conto com uma outra coisa: a continuação do grande processo de construção do Sistema Global. Desde meados do século vinte, antes mesmo que a globalização assumisse todas as dimensões que hoje tem, a humanidade vem construindo um Sistema Global – ou seja, um sistema político internacional que tem como cabeça as Nações Unidas. Não estamos construindo um Estado internacional, mas, se estamos construindo um sistema político internacional. Os Estados nacionais estão, gradualmente, transferindo um pouco do seu poder para o sistema formal de governo que está embutido em todos os tratados e acordos internacionais sob a égide das Nações Unidas e da OMC. Estão, portanto, construindo um sistema de solidariedade, estão construindo um instrumento de ação

coletiva das nações. Um sistema de solidariedade que é também um sistema de regulamentação das rivalidades nacionais com o objetivo da paz, e da competição nos mercados. Esta atividade política internacional de criação de um sistema de regras a nível mundial é essencial porque – sabemos bem – só é possível haver paz duradoura e mercados abertos e competitivos que promovam o desenvolvimento quando há, por trás, um sistema de direito que estabeleça as regras do jogo.

Os países mais poderosos, naturalmente, resistem a essa transferência de poder, mas, afinal, não têm alternativa senão participar dele. Esses Estados sempre contaram com suas próprias forças para, no quadro do sistema internacional do equilíbrio de poderes, afirmar seus interesses. Mas mesmo nesse sistema, no qual os grandes países facilmente se ameaçavam com guerras, tiveram que recorrer, desde Vestfália, a tratados internacionais. Agora, porém, na era da globalização, a segurança e o desenvolvimento que trazem a paz e os mercados dependem da iniciativa de Estados nacionais democráticos de cederem um pouco da sua soberania em favor de um sistema político global. A globalização e a democracia – os dois grandes fatos históricos novos do século vinte – tornaram essa construção mais estratégica, mais premente, e, ao mesmo tempo, mais viável, porque a globalização que torna os povos mais próximos e interdependentes, e a democracia, que torna os valores mais fortes, tornaram a política necessária no âmbito internacional. Uma política que, diferentemente da velha diplomacia do equilíbrio de poderes, não está baseada apenas nos interesses, mas também, como toda política, em princípios, em valores éticos. A humanidade, nestes últimos 500 anos de modernidade, construiu um sistema de valores ou objetivos políticos que não pode ser desprezado. Um sistema de valores que a globalização, ao aproximar os povos, tornou mais fácil de serem partilhados, respeitadas as diferenças locais. Um sistema que a democracia instalada em cada país tornou mais forte. O Sistema Global que está sendo construído reflete não apenas os interesses das nações, mas também esses valores que se formaram no mundo ocidental. E, por isso mesmo, garante a esse mundo mais solidariedade e segurança. Entretanto, também para que o Sistema Global ganhe relevância, é essencial a condição básica que procurei aqui discutir: que as nações dos países em desenvolvimento se fortaleçam, que seus Estados se organizem com mais efetividade, que suas instituições se tornem mais adaptadas às suas necessidades – em outras palavras, que construam Estados-nação fortes.