

INTERESSE, IDEOLOGIA & INCOMPETÊNCIA:**A GUERRA DO IRAQUE E O SEGUNDO CONSENSO DE WASHINGTON**

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Abstract. All social science' schools have a common assumption: self-interest is the central variable explaining human behavior in society. In contemporary societies a second variable is turning increasingly relevant when one is willing to explain social outcomes: policymakers' technical, ideological and emotional incompetence. Incompetent policymakers, who fail to choose the alternative more consistent with their own objectives, even when interests were neutralized, always existed. But now, that an increasing number of social outcomes are dependent on government policy, competence has turned strategic. In Part 2, the recent Irak war is offered as an example. The age of balance of powers' diplomacy and imperial wars is over. We live now in the world of global capitalism and democracy, where national states compete through their business enterprises. In the Global System the main task is to develop an international institutional system through multilateral actions. The Bush administration, however, did not understand that, and waged a unilateral war against Iraq. In acting this way, without the support of the United Nations, president Bush's conservative and messianic entourage is ruling the US against its real national interests. The world is today more insecure than before the war, and lacks the required leadership to fight the real enemies: terrorism, drugs, poverty, and climate change. In Part 3, the macroeconomic policies adopted by the American Treasury and by the IMF in relation to developing countries, are presented as a second example of incompetence. The assumption is that is not of the interest of the United States a permanent crisis in Latin America. The policies consist in the Second Washington Consensus, and involve financial opening (a reform that was not included in the first consensus) and growth with foreign savings. The consequence is an overvalued exchange rate, low growth rates, high foreign indebtedness, and balance of payment crises. The case of Brazil and its two financial crises (1998 and 2002) is singled out. Although we may also speak of interests behind, incompetence is the dominant cause of the policy mistakes.

Índice

Introdução.....	3
Parte 1 DECISÕES INCOMPETENTES.....	6
Algumas definições	9
Resultados não controlados e resultados de políticas.....	13
Erros de políticas	14
Novos fatos históricos	16
Algumas questões.....	18
Parte 2 A GUERRA DO IRAQUE E O INTERESSE NACIONAL AMERICANO	21
Do equilíbrio de poderes à globalização	24
Surge a política da globalização	28
A mudança de política dos Estados Unidos	31
Imperialismo ou sistema global?.....	33
Os motivos alegados da guerra.....	37
O pretendido império.....	41
Contra os interesses nacionais dos EUA?	44
Alguma base mais profunda?	47
Parte 3 O SEGUNDO CONSENSO DE WASHINGTON E O BRASIL.....	51
Perspectivas frustradas	52
O erro de agenda.....	55
O Segundo Consenso de Washington.....	63
Financiamento para o subdesenvolvimento.....	72
Elites alienadas e incompetentes	78
Governo Lula mantém a política econômica.....	82
O mercado financeiro personalizado e o exemplo vindo da Ásia	86
Incompetência americana?	92
Referências	99

Introdução

Vivemos em um mundo em que as políticas públicas, podem ser explicadas não apenas em função de interesses, mas também e cada vez mais, da competência ou incompetência dos governantes. O Brasil tem sido prolífico em adotar políticas incompetentes. Neste trabalho, porém, depois de na primeira parte examinar o problema da incompetência e do auto-interesse nos resultados das políticas públicas, quero discutir este problema a partir de dois exemplos que envolvem as relações internacionais dos Estados Unidos. Em um primeiro caso, analisarei a guerra dos Estados Unidos contra o Iraque, em 2003, que, embora ‘vitoriosa’, importou, afinal, em imensos custos econômicos, consideráveis perdas humanas, e redução de prestígio e poder para os Estados Unidos. Em um segundo caso, examinarei a política que o Tesouro americano levou adiante nos anos 90 em relação aos países do terceiro mundo, e particularmente ao Brasil, através do Fundo Monetário Internacional. Mostrarei que essa política foi desastrosa para os países em desenvolvimento e não proveitosa aos Estados Unidos. Decorreu de uma postura ideológica americana em relação à estabilidade macroeconômica e o processo de desenvolvimento.

No passado, quando o Estado era muito menor, suas despesas em relação ao PIB dificilmente ultrapassando 10 por cento, as políticas públicas eram menos importantes, havia menos preocupação com erros de políticas do que hoje, quando nos países desenvolvidos essa cifra ultrapassa 45 por cento. Hoje, entretanto, as decisões macroeconômicas que um governo toma podem ter conseqüências poderosas, benéficas ou maléficas, sobre a economia do país. O mesmo se diga de políticas sociais na área da educação, da saúde, ou da previdência social. Ainda que decisões incompetentes não tenham o mesmo efeito deletério a curto prazo que podem ter as políticas macroeconômicas, a longo prazo podem ser ainda mais terríveis.

Já no que diz respeito às relações internacionais e principalmente às decisões de guerra, o problema da competência foi sempre fundamental. Não discuto aqui se determinada guerra foi justa ou injusta, mas se atendeu aos objetivos de quem a iniciou ou não. Conquistadores na

antiguidade conseguiram grandes benefícios da escravização e colonização de povos vizinhos. As guerras de independência nos Estados Unidos, ou no Brasil, foram obviamente favoráveis aos países, aos americanos e brasileiros. Em compensação, a Primeira Guerra Mundial foi um desastre para a Alemanha. E a Segunda Guerra Mundial, um cataclismo para a Alemanha e o Japão. A guerra dos Estados Unidos contra o México foi amplamente favorável para aquele país na medida que lhe permitiu anexar um amplo território, enquanto que a guerra do Vietnã terminou em derrota. O problema da competência na tomada de decisões é, portanto, fundamental quando se trata de decidir pela guerra.

Este relatório está dividido em três partes.

Na primeira parte, discutirei o problema teórico das decisões tomadas pelo governo contra seu próprio interesse nacional. Ou, em outras palavras, o problema da incompetência dos formuladores de políticas econômicas. Em muitos casos, os interesses estão neutralizados, e o formulador da política pública tem autonomia para decidir, e, não obstante, decide pela alternativa que não leva aos objetivos almejados. Na segunda e na terceira parte, apresentarei dois exemplos de incompetência decisória provinda dos Estados Unidos.

Na segunda parte discutirei o grave equívoco representado pela Guerra do Iraque. Em trabalho anterior (2001) afirmei que o colapso da União Soviética tem um significado maior do que o simples fim da Guerra Fria: representou a superação da secular Diplomacia do Equilíbrio de Poderes, através da qual os estados-nação definiam suas fronteiras, ameaçavam os vizinhos com guerras e, eventualmente, as evitavam através da diplomacia (Bresser-Pereira, 2001c). No novo Sistema Global que se forma a partir da globalização, afirmei que as guerras entre grandes países, ou mesmo guerras de grandes países contra pequenos perderam sentido, a não ser que se tratasse de uma guerra-polícia, em princípio aprovada pelas ONU. Em 2003, os Estados Unidos fizeram uma guerra contra o Iraque. A guerra contra esse país falseou diretamente a hipótese do trabalho anterior, a não ser que essa guerra se revelasse um caso de simples incompetência dos dirigentes americanos. Argumentarei que foi isto que ocorreu com a guerra do Iraque. Foi o resultado de um erro de política, não consultando aos

interesses nacionais dos Estados Unidos. Ainda que os Estados Unidos tenham “vencido” a guerra, são hoje menos hegemônicos, têm menos poder do que antes da guerra.

Na terceira parte, discutirei a política americana em relação aos países em desenvolvimento, que se consubstanciou no que chamo o ‘Segundo Consenso de Washington’. Enquanto o primeiro consenso era uma resposta à crise da dívida externa que se transformou em também uma crise fiscal do Estado, incluindo, no plano macroeconômico, propostas sensatas para o controle da inflação e principalmente o re-equilíbrio das contas externas, o segundo irá provocar um novo desequilíbrio dessas contas. Ao invés de promover o desenvolvimento, provocará crises de balanço de pagamento, elevação artificial do consumo, semi-estagnação econômica, e novo aumento dos índices de endividamento externo, que haviam baixado em consequência dos ajustes dos anos 80. A América Latina, que foi mais dócil que a Ásia a essas políticas, foi a principal prejudicada. Embora a economia americana não tenha sofrido com isto, trata-se de uma incompetência, porque parto do pressuposto que aos Estados Unidos interessa o desenvolvimento da América Latina, e não que permaneça em permanente crise, como vem acontecendo desde 1980.

Nas democracias a probabilidade de erro grave de política deve em princípio diminuir dada a existência de instituições que contrabalançam poderes e que favorecem o debate público. No caso dos Estados Unidos, porém, os progressos políticos ocorridos na segunda metade do século XX parece não terem sido proporcionais aos econômicos, e provavelmente por isso as lideranças políticas nesse país não vêm se demonstrando à altura da sua condição hegemônica no plano econômico e militar.

Parte 1

DECISÕES INCOMPETENTES

As ciências sociais sempre foram o campo da controvérsia. Alguns avanços são, por fim, conseguidos, e algumas questões, superadas, e muda o objeto da controvérsia. Entre os anos 50 e 70, por exemplo, a principal divisão, dentro da sociologia, dava-se entre as visões funcionalistas e as que enfatizavam o conflito (principalmente marxista) na análise da sociedade; na economia, entre as escolas keynesiana e neoclássica. Hoje, a principal divisão ocorre entre o individualismo metodológico, que se tornou dominante na economia e avançou na ciência política, e teorias históricas ou de sistemas, ou seja, entre a doutrina segundo a qual a estrutura social e a mudança social são exclusivamente o resultado de decisões individuais, e que, portanto, os cientistas sociais produzirão o avanço do conhecimento desde que investiguem as microfundações ou bases racionais subjacentes, e a doutrina segundo a qual muitos fenômenos sociais e econômicos podem ser explicados melhor por meio de estruturas sociais e econômicas, por forças históricas macro ou holísticas, que pressupõem interesses subjacentes, mas explicam a mudança social e econômica a partir principalmente dos fatos históricos novos que modificam as relações internas e externas ao sistema social sob análise.

Entretanto, todas as escolas têm em comum uma pressuposição: os interesses são o elemento que move as pessoas e explica o comportamento. Os filósofos clássicos estavam mais preocupados com as paixões do que com os interesses. Mas, como demonstrado por Hirschman, desde o século XVI os interesses de indivíduos e de grupos foram cada vez mais ocupando o centro da ação. Eles abarcavam a totalidade das aspirações humanas, mas, diferentemente das paixões, denotavam um elemento de reflexão e de cálculo. No século seguinte, passaram a ser encarados como aspirações econômicas, tornando-se centrais ao

raciocínio econômico (Hirschman, 1977). Hoje, os economistas neoclássicos e os teóricos políticos da escolha racional adotam o individualismo metodológico e falam de interesses de indivíduos ou interesses de grupos, ao passo que os marxistas referem-se a interesses de classe e adotam o historicismo metodológico. Todos, no entanto, pressupõem que os interesses – ou seja, os objetivos pessoais, as paixões controladas pela razão – movem as pessoas. Os interesses podem ser egoístas ou levar em conta o interesse de outros, mas estarão sempre na base de qualquer explicação para os fenômenos sociais e para como eles se modificam.

No presente trabalho, não questiono esta pressuposição. Direi apenas que, quando avaliamos resultados econômicos do comportamento de indivíduos ou grupos, existe um outro elemento explanatório: a competência emocional e técnica envolvida nas decisões de formuladores de políticas. Quando os resultados econômicos ou sociais são substancialmente influenciados por decisões políticas, não basta apenas considerar os interesses por trás das decisões. É preciso também perguntar-se se as políticas adotadas foram competentes ou não. As políticas terão sido competentes se formuladas a partir de uma avaliação correta da situação e se concluíram pela adoção da melhor alternativa existente para atingir o objetivo desejado.

Como não estou escrevendo a partir do ponto de vista da filosofia moral, mas apenas tentando compreender, em termos positivos, de que maneira os resultados econômicos acontecem, políticas competentes não se definem aqui como aquelas consistentes com o interesse público, mas, sim, como as que são consistentes com os objetivos. Não obstante, o interesse público estará envolvido uma vez que os políticos sempre resolvem invocá-lo, e as pessoas julgam os políticos segundo esse critério.

Venho trabalhando com essa variável da competência desde o final dos anos 80. Naquele momento, quando o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado tornaram-se também centrais na ordem do dia dos cientistas políticos, notei que eles sempre trabalhavam com a pressuposição de que nós, economistas ou formuladores de políticas, éramos competentes, e, portanto, limitavam-se a investigar as razões políticas que explicariam por

que as políticas “certas” não eram aprovadas nos parlamentos e postas em ação. Argumentei, então, que tal pressuposição era falsa. Muitas políticas não eram competentes – não conduziam aos objetivos alegados: a estabilização e o crescimento subsequente. E mesmo se as reformas são as necessárias, se forem elaboradas de maneira incompetente, sua aprovação em parlamento será muito mais difícil. Em muitas ocasiões, reformas são rejeitadas por não terem projeto adequado e bem definido.¹ Assim, para que se possam avaliar resultados econômicos, não se pode furtar-se a avaliar, de maneira substantiva, os projetos das políticas e das reformas.

No início dos anos 90, escrevi um trabalho em que já criticava a pressuposição de que as políticas econômicas são competentes, e de que o problema consiste em contar com a sustentação política necessária a sua implementação (Bresser-Pereira, 1993). Entretanto, apenas desenvolvi essas idéias ao escrever um trabalho sobre as razões por que a América Latina permanecia praticamente estagnada nos últimos 20 anos: nesse período, a renda *per capita* cresceu na região a uma taxa anual de 0,5%, contra 2,5 nos países da OCDE (Bresser-Pereira, 2001). O presente trabalho procura organizar e tornar mais rigorosas as relações entre auto-interesse e competência na produção de resultados econômicos.

Esta parte será dividida em seis seções e uma conclusão. Na primeira, definirei interesses e competência/incompetência. Enquanto os interesses estão no universo da motivação humana, a competência envolve considerações sobre eficácia e eficiência. Na segunda seção, faço a distinção entre resultados de políticas e resultados não controlados. Na terceira, distingo os resultados econômicos não controlados dos resultados de política econômica. Na

¹ Foi, por exemplo, o caso da reforma da previdência social enviada pelo executivo brasileiro ao Congresso, em abril de 1995. Era uma reforma mal-formulada, que não enfrentava o problema central das aposentadorias públicas, que deixava mal definida questões centrais na própria área da previdência, e ‘aproveitava’ para eliminar direitos fundamentais alheios à área, como o direito universal ao atendimento de saúde. Em consequência a emenda foi, no Congresso, imediatamente dividida em quatro. Aquela referente à saúde foi rejeitada rapidamente, e afinal o que se obteve em matéria de reforma foi muito menos do que se

quarta seção, defino os erros de políticas e relaciono-os a interesses e à competência/incompetência. Reconheço que é difícil distinguir quais aspectos de determinadas políticas e seus correspondentes resultados econômicos se devem a interesses ou à competência, uma vez que esses dois fatores estão interligados. Contudo, como em várias situações os interesses estão neutralizados, ou não bem definidos, existe um grande espaço para a formulação independente de políticas. Na quinta analiso os novos fatos históricos que tornaram mais frequentes os resultados de políticas. Quanto mais aumenta o estado, maior a disponibilidade de dados acerca dos resultados econômicos; e quanto mais explicativas as teorias econômicas por trás das políticas econômicas, tanto mais os resultados econômicos dependerão da formulação de políticas. Finalmente, na sexta seção, argumentarei que, embora a incompetência possa ser vista como um fator sistêmico na determinação de resultados econômicos, sua relevância pode ser reduzida se os formuladores de políticas forem capazes de aprender com os próprios erros. E eles o farão desde que se tenha conseguido algum consenso na sociedade civil, e a democracia tenha se tornado o regime político dominante. Mesmo nesse caso, entretanto, a competência continuará a ser crucial porque os problemas enfrentados por formuladores de políticas são cada vez mais complexos e se modificam a taxas cada vez maiores.

Algumas definições

Quando pensamos em interesses motivando o comportamento humano, normalmente os contrapomos a dois conceitos diferentes: as paixões e o comportamento altruísta. A pressuposição é de que os interesses próprios são paixões moderadas, ou, mais precisamente, são a busca do próprio bem de cada um após a devida reflexão. O cálculo é essencial porque freqüentemente se supõe que o indivíduo controle seus desejos em atenção às normas e aos valores sociais pertinentes à questão envolvida, visando a maximizar tanto quanto possível os resultados.

pretendia. Um desenho mais claro e competente da emenda constitucional teria produzido um

Se aceitamos que os interesses são a única força real por trás do comportamento humano, não existe lugar para o altruísmo. Ou, mais precisamente, ações de aparente altruísmo só fazem sentido quando respondem a demandas sociais e suas instituições correspondentes, e se são recompensadas com o reconhecimento social. Seguindo a mesma linha de raciocínio, as ações egoístas, produzidas em resposta a nossos próprios interesses, não serão adotadas se forem ofensivas à lei e aos valores compartilhados pela sociedade. As instituições têm precisamente esse objetivo. Criar incentivos e punições para que os indivíduos ajam de acordo com os padrões que seriam considerados altruístas, cooperativos, caso as leis não estivessem presentes.

Se atribuímos menor peso ao interesse próprio ou auto-interesse, podemos considerar o verdadeiro argumento do altruísmo, da idéia de que o amor e o sentido do dever têm também um papel no comportamento humano. Podemos assumir que o comportamento de homens e mulheres é o resultado de interesses, respeito às instituições, e espírito de cooperação ou altruísmo. Neste caso, não estou excluindo o auto-interesse. Para que o altruísmo e mais amplamente a cooperação sejam possíveis é necessário, como sugere Mansbridge, que “o comportamento não-egoísta produza retornos egoístas, criando assim um ‘nicho ecológico’ que ajude a manter o comportamento não-egoísta”.² Estou convencido de que este terceiro fator desempenha também um papel, mas parece razoável adotar a postura científica de não considerá-lo nos modelos mais gerais. Ele é relativamente menos determinante do comportamento do que os outros dois fatores (auto-interesse direto e respeito às normas), e não existe uma maneira simples de fazer previsões combinando interesse próprio e altruísmo. Conforme observa Elster (1990:45), “o pressuposto de que todo comportamento é egoísta é o mais parcimonioso pressuposto que podemos fazer, e os cientistas sempre gostam de explicar muito com pouco”.

resultado muito melhor.

² Jane J. Mansbridge (1990a: 137). A tese mais geral da autora, é a de que “o altruísmo precisa coincidir com o auto-interesse suficientemente para evitar a extinção seja do motivo altruísta, seja do próprio altruísta”.

Os interesses relacionam-se a motivações individuais e de grupo. Eles explicam o comportamento desde que os indivíduos e os grupos tenham os seus próprios objetivos bem definidos ou, pelo menos, bem pensados. E, ao explicar o comportamento, eles explicam, em última análise, os resultados.

Entretanto, para que possamos entender ou prever os resultados, uma outra variável torna-se cada vez mais importante: a competência. A competência não pertence ao universo do comportamento, dos incentivos e das punições, mas ao universo da eficácia e da eficiência. Para alcançar objetivos e produzir resultados não basta ter objetivos. É preciso também ser capaz de alcançá-los, preferencialmente da maneira mais econômica. A eficácia, aqui, consiste na habilidade de alcançar as metas desejadas e ao mesmo tempo evitar os resultados inesperados; a eficiência é a habilidade de escolher os meios mais adequados para alcançar objetivos – os meios que minimizam insumos ou custos.

Um formulador de políticas competente é um indivíduo eficaz e eficiente, que adota políticas competentes. É o indivíduo que, numa situação de incerteza, escolhe, dentre as alternativas, aquelas que são eficaz e eficientemente consistentes com seus objetivos desejados. A racionalidade instrumental – o uso dos meios mais adequados para alcançar os fins desejados – pressupõe decisões competentes. Em termos práticos, o conceito é sinônimo de eficiência.

A formulação competente de políticas está relacionada ao estado do conhecimento sobre a questão. Não posso chamar de incompetente uma política – ou, de maneira mais geral, uma decisão – por não utilizar um conhecimento ainda não disponível. Não obstante, espera-se que um formulador de políticas competente tenha a capacidade de avaliar em termos realistas o problema enfrentado, de definir claramente os vários caminhos alternativos que poderão levar ao objetivo, de atribuir a cada caminho um valor (uma vez que alternativas diferentes não levam exatamente aos mesmos resultados) e uma probabilidade de sucesso, e, finalmente, de decidir pela alternativa que oferece o melhor resultado em termos de valor/probabilidade.

O formulador de políticas competente deve conhecer as teorias científicas relevantes e o conhecimento comum sobre o assunto, mas ele se tornará incompetente se utilizar modelos de maneira automática. Cada caso é um caso e requer uma avaliação específica.

O formulador de políticas é um estrategista jogando um jogo. Assim, ele deve avaliar as possíveis reações dos “adversários” ou, de maneira mais geral, dos indivíduos e dos grupos afetados por suas decisões. Uma vez que não dispõe de toda a informação, ele estará freqüentemente diante do dilema do prisioneiro, isto é, racionalmente constrangido a escolher uma alternativa sub-ótima. Nesse caso, ele será competente se conseguir ser capaz de aumentar o nível de informação; ou, quando a informação permanece insuficiente, se ele, não obstante, for capaz de combinar prudência com coragem e decidir com base em seu conhecimento e sua experiência adquiridos em situações similares.

A última sentença sugere que a competência não é apenas uma questão de conhecimento e experiência. Além do que pode ser chamado de “competência técnica”, existe a “competência emocional”. O formulador de políticas competente deve combinar prudência com humildade e coragem. Medo, orgulho e arrogância são as piores paixões enfrentadas diariamente por formuladores de políticas. Os que tomam decisões na esfera pública são políticos e burocratas graduados. Finalmente, temos a “competência ideológica”, que é a capacidade de examinar os problemas de forma objetiva, sem se deixar prender a ideologias de direita ou de esquerda. Ou, burocratas graduados usualmente possuem competência técnica, mas medo e orgulho são as emoções encontradas com maior freqüência entre eles. Os políticos, por sua vez, combinam essas duas paixões de maneira mais equilibrada, mas têm problemas com a falta de conhecimento pertinente para decidir, e se deixam mais do que os burocratas levar por considerações ideológicas.

Usualmente, é mais conveniente e apropriado usar a expressão “políticas incompetentes” em vez de “formuladores de políticas incompetentes”. Somente quando os erros implicam grandes prejuízos, quando os resultados são extremamente negativos, estaremos certos em personalizar nossa própria avaliação.

Resultados não controlados e resultados de políticas

Os resultados podem ser de diferentes naturezas: econômica, política, social e cultural. Concentrar-me-ei nos resultados econômicos. Podemos pensar em dois tipos de resultados econômicos: resultados de políticas e resultados não controlados. No passado, todos os resultados econômicos eram, em sua maioria, resultados não controlados. Uma vez que as pessoas não podiam esperar bons resultados a partir de decisões competentes, a formulação de políticas era secundária e, portanto, sua influência sobre os resultados, pouco expressiva. Não havia nenhuma teoria econômica – especificamente a macroeconomia – para orientar os formuladores de políticas. Crescimento econômico, estabilidade de preços, estabilidade no balanço de pagamentos – usualmente os resultados econômicos mais valorizados – eram antes o resultado da aplicação, ou da falta de controle, de indivíduos, e não de decisões governamentais. A única coisa que se esperava dos governos era a austeridade fiscal e financeira. Os resultados controlados e a formulação competente de políticas tornam-se relevantes somente quando os governos são bem informados com dados estatísticos e se apóiam em teoria pertinente sobre como relacionar esses dados de maneira que façam sentido. Ou, nas palavras de Ernest Gellner (1986:31), “a racionalidade instrumental é viável somente dentro de esferas limitadas de nosso mundo, em que a sensibilidade racional às evidências – que aquela pressupõe – também seja possível, e em que os objetivos precisos também o sejam.” Ou, ainda segundo Gellner, nos últimos 50 anos, desde que Keynes estabeleceu a macroeconomia como um novo e grande ramo da economia, e que os dados correspondentes sobre as contas nacionais começaram a ser coletados e sistematizados, o campo das políticas macroeconômicas tornou-se uma das “áreas relativamente restritas e razoavelmente bem isoladas” em que a racionalidade instrumental pode operar, em que resultados controlados são possíveis e decisões competentes, cruciais.³

O número de áreas sujeitas a decisões competentes está historicamente se expandindo. Além dos resultados macroeconômicos, os resultados sociais, por exemplo, são cada vez mais

³ As palavras entre aspas são de Gellner (1986: 27).

dependentes de políticas governamentais. Para serem transformados em resultados relativamente controlados, devem envolver ou um forte poder regulador por parte do estado, como no caso dos resultados macroeconômicos, e/ou implicar a utilização de grandes quantias de dinheiro público, como no caso da educação, saúde e seguridade social. Até o final do século XIX, quando a carga tributária e os gastos do estado em relação ao PIB estavam em torno de 5 por cento, poucas áreas estavam sujeitas a decisões capazes de produzir os resultados esperados, a políticas públicas eficazes. Hoje, na maioria dos países, essa relação varia entre 30 e 50 por cento do PIB. Assim, o papel das decisões governamentais tornou-se crucial, e os resultados correlatos, positivos ou negativos, dependerão fortemente das decisões competente ou incompetentemente tomadas.

Em síntese, quanto maior a disponibilidade de dados e teorias pertinentes sobre um determinado assunto, e quanto maior o poder regulador do estado, tanto mais pesará nos resultados a variável competência/incompetência. Ou, em outras palavras, quanto maior o conhecimento e o poder estatais, tanto mais os resultados econômicos e sociais serão o produto de políticas em vez de resultados não controlados e, portanto, estarão sujeitos a decisões competentes ou incompetentes.

Erros de políticas

No momento em que temos resultados de políticas, os erros dessas políticas se tornam relevantes. Defino erros de políticas como as decisões que não são consistentes com o interesse público, ou, pelo menos, com os objetivos declarados e socialmente aceitos das políticas. Maus resultados são primariamente produzidos por erros de políticas que, por sua vez, têm duas origens: auto-interesse e/ou incompetência.

Os interesses envolvem, por um lado, os grupos de pressão e, por outro, os interesses do formulador de políticas. Ambos os interesses normalmente aparecem juntos e são parte da maneira usual e aceitável de fazer política, uma vez que não estão necessariamente em contradição com o interesse público. Contudo, freqüentemente estão. Nesse caso, o

formulador de políticas que não se mostra capaz de resistir à pressão está ou em busca de renda, ou sua motivação é o desejo de ser reeleito (caso seja um político) ou de ser renomeado (caso seja um burocrata). Embora os resultados, nessas circunstâncias, não sejam socialmente favoráveis, não posso dizer que as decisões sejam incompetentes: são apenas equivocadas e perversas.

Políticas incompetentes são sempre equivocadas, mas não perversas. Elas pressupõem, em termos subjetivos, que o formulador de políticas está orientado para o interesse público e, em termos objetivos, que os interesses dos grupos de pressão estão neutralizados ou não estão em conflito com os objetivos sociais. A incompetência pode ser técnica, suscitada pela ignorância; ou ideológica, provocada por preconceitos ideológicos; ou ainda emocional, em decorrência de medo ou arrogância. O formulador de políticas pode ser ignorante por ser incapaz de avaliar corretamente o problema, ou por desconhecer as teorias pertinentes que o explicam. Aqui não é o momento – e tampouco estou qualificado – para discutir os fatores por trás da incompetência emocional. Poderíamos considerar as ideologias uma terceira origem para os erros, além do auto-interesse e da incompetência. Na verdade, nossas ideologias expressam nossos interesses. Em muitos casos, porém, vemos pateticamente ideologias velhas e cristalizadas, que perderam a relação com o interesse original que expressavam, mas continuam a orientar o comportamento das pessoas. Neste caso as ideologias são uma fonte autônoma de decisões incompetentes.

No caso de países em desenvolvimento, os erros freqüentemente têm origem na recusa dos formuladores de políticas em pensar por si mesmos. Ao contrário, é bastante comum vê-los envolvidos no “jogo de construção de confiança”, isto é., tomando decisões de acordo com as políticas que eles acreditam que têm a aprovação dos técnicos em Washington e do meio financeiro em Nova York. Agindo assim, esperam poder melhorar a confiança em seus países e a credibilidade de seus governos. Não necessariamente. Isso só estaria correto se Washington e Nova York conhecessem os problemas específicos de cada país melhor do que os formuladores de políticas locais. Venho chamando esse comportamento de “estratégia de construção de confiança”. Paul Krugman, ao analisar a Crise Asiática, falou mais

recentemente sobre o “jogo da confiança” como sendo uma grande fonte de erros.⁴ O jogo da construção de confiança fica entre os interesses e a incompetência, como uma fonte de erros de políticas. Os interesses, aqui, estão relacionados à atitude subserviente que muitos políticos e técnicos nos países em desenvolvimento adotam em relação às visões e às diretrizes emitidas pelos países desenvolvidos; a incompetência aparece na aceitação da idéia de que os outros sabem mais, isto é, no reconhecimento de sua própria inépcia.

Novos fatos históricos

No passado, seja porque o peso do estado na economia era pequeno, seja porque não haviam teorias (como a keynesiana) para orientar as políticas públicas, poucos eram os resultados econômicos que delas dependiam. Erros de políticas tinham conseqüências limitadas. Assim, os economistas estavam corretos ao desconsiderar a competência na tomada de decisão sobre políticas públicas e considerarem, em suas análises dos resultados econômicos e sociais, apenas os interesses. No século XX, um novo fato histórico mudou essa simples verdade: o aumento do tamanho do estado, medido em termos de carga tributária gastos estatais em relação ao PIB. Esse aumento foi acompanhado por dados estatísticos novos e relativamente muito mais precisos sobre os resultados econômicos e sociais e, em certos casos – como é o caso da macroeconomia – pelo surgimento de teorias significativas orientando a formulação de políticas.

Ou, se o individualismo metodológico é capaz de explicar muitos aspectos do comportamento coletivo e os resultados sociais e econômicos correspondentes, ele é menos bem sucedido em explicar por que eles mudam. Para explicar as mudanças, temos que procurar os novos fatos históricos em geral decorrentes de novos conhecimentos e novas tecnologias. Para compreender novas realidades, é preciso que utilizemos aquilo que venho

⁴ Sobre a construção de confiança, veja Bresser Pereira (1996, 2001); sobre o jogo da confiança, veja Krugman (1998). Ambos resultam na mesma coisa: “o jogo da construção de confiança”.

denominando “o método dos fatos históricos novos”, isto é, precisamos investigar os eventos históricos que produziram novos resultados. Em seguida, tentaremos derivar uma teoria explanatória, cuja consistência iremos verificar investigando suas microfundações.

A nova relevância da formulação de políticas e de seu caráter competente ou incompetente é tipicamente uma consequência de um fato histórico novo, ou, para ser mais preciso, de um conjunto de fatos históricos novos: aumento do estado, aumento do nível de informação, teorias econômicas e sociais mais desenvolvidas, e políticas públicas com maior capacidade de impacto.

Esses novos fatos históricos ampliaram o espaço para a tomada de decisões. Mas, ainda assim, os interesses precisam ser considerados. Existe espaço para a tomada autônoma de decisões quando o formulador de políticas exerce o papel de árbitro entre interesses conflitantes, ou quando concessões estão envolvidas. Um segundo caso é quando os interesses são neutralizados. Interesses e competência estão extrinsecamente interligados, tornando-se difícil distinguir o que é resultado de um ou de outro fator. Os interesses estão em toda parte, exercendo pressão sobre os formuladores de políticas. Às vezes, expressam-se diretamente; na maioria dos casos, aparecem disfarçados sob a forma de valores, crenças, ideologias e teorias, ou seja, como falsa consciência. Algumas vezes são tão fortes que não há outra coisa a fazer senão conceder; outras, são de alguma forma neutralizados. Ainda assim, embora sejam ponderáveis, os interesses deixam algum espaço para a tomada de decisões. Em certos casos, os interesses envolvidos não estão claros; em outros, as reivindicações antagônicas de grupos de interesse os enfraquecem; em outros ainda, a legitimidade política das administrações é suficientemente forte ou os políticos são suficientemente corajosos para confrontar os interesses e decidir de acordo com suas próprias convicções. Em todas essas situações, os interesses são neutralizados, e os formuladores de políticas ficam livres para decidir.

Algumas questões

Os erros de políticas são bastante usuais, particularmente nos países em desenvolvimento. Quanto menos desenvolvido o país, menos coesa será sua sociedade civil; quanto mais pobres e menos democráticas forem as instituições do estado, maior será a probabilidade de o governo ser incompetente ou dominado por interesses. Entretanto, quando formalmente apresentei essas idéias pela primeira vez a grupos de estudiosos da economia política, no último trimestre de 1999, duas grandes questões, que se relacionam entre si, foram colocadas: a competência é um fator sistêmico? Por que os formuladores de políticas não aprendem com os erros anteriores?⁵

A resposta à primeira questão é sim, com uma ressalva. Sim, porque o maior poder adquirido pelos formuladores de políticas no século XX representou, como já argumentei, um novo fato histórico que tornou os resultados econômicos mais dependentes de decisões políticas. Com uma ressalva, porque os formuladores de políticas deveriam aprender com seus próprios erros.

Contudo, a repetição dos erros é mais comum em países em desenvolvimento do que em países desenvolvidos. Por quê? Porque há uma forte correlação entre o nível de desenvolvimento econômico e a qualidade dos governos e da governança; porque a falta de coesão nas sociedades civis leva a grandes divergências sobre como enfrentar os problemas dos países; porque a falta de consenso e a ausência de um espaço público com regras do jogo bem definidas tornam difícil o debate público; porque cada grupo político acredita que suas propostas são as únicas capazes de “salvar” o país; porque a desqualificação dos adversários é uma constante na política. Em outras palavras, porque o verdadeiro debate público é limitado, quando não inexistente. Ou, o debate público, em que os contendores debatem as questões em vez de desqualificarem-se uns aos outros, é uma condição para se aprender com os erros.

⁵ Debati este trabalho em vários lugares, particularmente com amigos em Oxford (onde estive como membro visitante do Nuffield College e do Centro de Estudos Brasileiros), e na New York University.

Apresentou-se ainda uma terceira questão: quem irá definir quais políticas são competentes e quais não o são? Tal questão é relevante do ponto de vista de controlar os resultados; não se trata apenas de analisar a realidade. A mesma questão caberia em relação aos interesses: quem irá julgar quais interesses são contrários ao bem comum? Posso fazer minha própria avaliação sobre quais foram os principais erros de políticas no Brasil, mas ela seria apenas a minha opinião. Os regimes democráticos existem não apenas para assegurar a liberdade, mas também para criar espaço para que as questões sejam discutidas e para que algum consenso seja alcançado. A democracia e o debate público levarão a que se aprenda com os erros e a uma maior capacidade de resistir aos interesses. Mas competência e interesse permanecem como os dois maiores fatores que, em conjunto, determinam os resultados econômicos e sociais.

Para concluir, os resultados econômicos dependem não apenas dos interesses envolvidos, mas também da competência dos formuladores de políticas. Quanto mais efetivo for o estado em influenciar resultados, tanto mais os resultados dependerão de decisões competentes. Os interesses e a competência determinam, conjuntamente, a maioria dos resultados econômicos, e não é fácil fazer a distinção entre os dois fatores, mas isso não justifica desconsiderar o segundo. Os governos têm um trabalho a fazer e devem fazê-lo bem.

Em outras palavras, sabemos há muito tempo que um bom estado, isto é, boas instituições, contam. Estou apenas acrescentando que bons governos, boas administrações, também contam. A hipótese clássica do liberalismo sobre o bom estado não mais se aplica. Não podemos esperar que instituições estatais boas levarão automaticamente a um bom governo. Os problemas enfrentados pelos governos hoje são tão complexos e mudam tão rapidamente que, mesmo quando as instituições são bem pensadas e bem definidas, as nações ainda dependerão de bons governos, isto é, de políticos e técnicos competentes, dotados de virtudes republicanas, ou do *virtù* maquiavélico. E mais: bons governos, bons políticos e técnicos dependem não apenas de boas instituições, mas também de uma boa sociedade civil, em que esteja presente um espaço público, e em que o debate público seja real. Apenas através funcionamento ativo da sociedade civil e da discussão ampla e razoavelmente objetiva

das questões será possível diminuir os erros nas políticas públicas, reduzir seu grau de incompetência.

Esse último raciocínio me leva a uma conclusão otimista. Os erros de políticas tenderão a ser menos danosos no futuro por duas razões: porque os formuladores de políticas são cada vez mais bem instruídos e porque vivem em países cada vez mais democráticos, nos quais formas de democracia deliberativa começam a aparecer.⁶ O século XX foi a primeira vez na história em que a democracia se tornou o regime político dominante e de preferência geral. Os países desenvolvidos são todos democracias, e um número cada vez maior de países em desenvolvimento já se tornou ou está se tornando democrático. Ora, com a democracia tornada realidade ao nível das instituições e da sociedade civil, o debate público torna-se real, e o aprender com os erros torna-se mais efetivo, de forma que, não obstante os problemas enfrentados pelos formuladores de políticas no dia-a-dia sejam cada vez mais complexos e mudem cada vez mais rapidamente, será crescentemente possível aos governos democráticos aumentar a competência na tomada de decisões.

⁶ Há uma bibliografia sobre a democracia deliberativa, que deriva essencialmente da teoria da ação comunicativa de Habermas (1981). Cito aqui apenas dois livros reunindo alguns dos principais trabalhos sobre o tema: James Bohman e William Rehg, orgs. (1997) e Jon Elster, org. (1998).

Parte 2

A GUERRA DO IRAQUE E O INTERESSE NACIONAL AMERICANO

A guerra contra o Iraque ficará provavelmente na história dos Estados Unidos como um dos grandes equívocos de seu governo. A decisão unilateral desse país de iniciar a guerra terminou em vitória militar, mas, com o transcorrer do tempo, provavelmente veremos que resultou em derrota política, na medida em que seu caráter unilateral conflitou com a lógica básica da globalização. As seis milhões de pessoas que se reuniram para protestar no dia 15 de fevereiro de 2003, principalmente nos países cujos dirigentes estavam apoiando a guerra, foram uma indicação clara da existência da sociedade civil mundial. O fato de que essa opinião pública, e a maioria dos governos, condicionasse seu apoio à guerra à aprovação do Conselho de Segurança constituiu uma demonstração do poder moral da ONU. A grande potência, porém, ignorou que vivemos na era da globalização e da democracia e, apenas apoiada pelo Reino Unido, lançou-se em uma guerra aparentemente vitoriosa. Terminada a guerra, a hegemonia americana, ao invés de haver se afirmado, ficará provavelmente prejudicada; a maior segurança pretendida pela guerra resultará no seu contrário: em reforço do terrorismo, em maior insegurança em todo o mundo, e em maior instabilidade política no Oriente Médio.

Confirmando-se esses resultados negativos nos próximos meses e anos, concluiremos que o governo do Presidente Bush acabou agindo contra os interesses nacionais do seu próprio país ao investir contra o sistema econômico e político global do qual seu país é hegemônico e principal beneficiário. Seu equívoco deriva de uma compreensão errada do que significa hegemonia em um sistema internacional, que não se define mais pelo equilíbrio de poderes,

mas pela globalização e pela democracia, e no qual não existe espaço para ações imperiais. Neste ensaio vou procurar argumentar a favor dessas duas afirmações, não a partir de considerações de ordem moral, mas baseado na tese de que o fim da Guerra Fria sinalizou que se completara uma profunda mudança no sistema das relações internacionais ocorrida durante o transcorrer do século XX – mudança cujas implicações o governo americano não está percebendo.

No mesmo dia 11 de setembro, em que os Estados Unidos sofreram o ataque, o governo Bush declarou-se em guerra. Uma guerra inusitada, cujo adversário era desconhecido. Inicialmente imaginou-se que se tratava de uma guerra contra o terrorismo, embora se saiba que terrorismo não se vence com guerras, mas com política e com polícia. Seria, então, uma guerra contra aqueles países que apoiavam o terrorismo? Como o Afeganistão era o único país que se enquadrava com clareza nestas condições, a guerra contra esse país pareceu natural. Esta aconteceu, mas nem por isso a guerra acabou. Voltava a pergunta: contra quem será essa guerra? Um pouco mais tarde, porém, quando o presidente americano tornou pública sua doutrina de segurança, baseada na ação preventiva, deixou claro que o estado de guerra, que vigorava no quadro do sistema do equilíbrio de poderes, voltava a ser permanente: os Estados Unidos antecipar-se-ão e farão guerra a quem quer que ameace atacá-los, ou, mais simplesmente, a quem ameace sua hegemonia militar. Abandonou, assim, o princípio da contenção, que orientou sua ação durante a Guerra Fria, e estabeleceu o princípio da guerra preventiva – um princípio que nem mesmo no tempo do regime do equilíbrio de poderes, vigente desde o Tratado de Westfalia até o final do Século XX, era considerada legítimo.

Tratava-se agora de aplicar a nova doutrina. Por algum tempo o governo americano parecia estar à procura de um novo inimigo contra o qual desencadear esse tipo de guerra. Afinal, o Iraque foi escolhido, embora não se encontrasse evidência de relação de Saddam Hussein com o terrorismo internacional. Não ficou também demonstrado que possuísse armas de destruição em massa, ou que representasse ameaça iminente contra a segurança dos Estados Unidos. Ao escolher este inimigo ficou claro, portanto, que vencê-lo não terminaria o

estado permanente de guerra.⁷ O Iraque foi o primeiro inimigo escolhido porque a guerra do Golfo, de 1991 ficara inacabada, e assim significara uma derrota para os Estados Unidos. O regime ditatorial e secular de Saddam Hussein representava um desafio ao poder americano – um desafio que os falcões que rodeiam o presidente Bush não podiam deixar sem resposta. Como a doutrina de segurança de Bush já estava pensada há dez anos,⁸ o novo inimigo já estava escolhido antes de sua eleição. Cerca de quarenta falcões, muitos dos quais hoje ocupam postos chave no governo Bush, escreveram em 1998 uma carta aberta ao presidente Clinton afirmando que o regime de Saddam Hussein “representava uma ameaça iminente” contra os Estados Unidos, e propunham uma ação imediata.

Ao fazer essa guerra o grande país, ao invés de usar a sua hegemonia para garantir a ordem e a paz universal, e lutar contra os grandes inimigos que nos ameaçam a todos – a fome, a droga, o tráfico de mulheres, o crime organizado, o terrorismo, o aquecimento global –, transformou-se na fonte mais geral de insegurança para todos, inclusive para os próprios americanos. Por outro lado, ao decidir atacar unilateralmente o Iraque, os Estados Unidos colocaram-se fora da lei internacional. Esta não tem poder coercitivo, mas é um sistema jurídico internacional estabelecido durante todo o século passado, com participação ativa do grande país.

O repúdio que a ação militar americana provocou em todo o mundo não foi, portanto, surpreendente a não ser pela dimensão e pelo caráter planetário dessa reação. Para obter apoio interno para sua guerra preventiva o governo americano contou com o nacionalismo de uma parte do seu povo; e com a colaboração perversa da maioria da mídia americana, que desinformou a respeito das resistências cívicas à nova política internacional, e estimulou a guerra. Para obter apoio externo, procurou subornar ou submeter à chantagem os demais

⁷ No *New York Times* de 9.4.2003, dia no qual os Estados Unidos celebravam a tomada de Bagdá, Maureen Dowd citou o falcão James Woolsey, ex-diretor da CIA, segundo o qual “a quarta guerra mundial (a terceira para ele foi a Guerra Fria) adiante por anos senão décadas”. E terminou seu artigo esperando que “a operação Liberdade para o Iraque não marque o começo da operação Guerra Eterna”.

⁸ Ver Lins da Silva (2002).

países, adotando uma clássica perspectiva imperial. Afinal logrou o acordo do povo americano, mas não o do resto do mundo.

Mas, mesmo o apoio nacionalista da opinião pública americana, não foi completo porque a decisão de guerrear contradisse princípios jurídicos e morais básicos. De acordo com um dos princípios dos direitos humanos – aquele que fundamenta o Direito Penal – ninguém poderá ser condenado sem ter antes cometido crime definido em lei. Culpar alguém por crime que ele cometerá no futuro só é compatível com os regimes de exceção mais violentos.⁹

Surgem, então, as perguntas: estão os Estados Unidos a partir de agora em guerra permanente contra os que se dispuserem a desafiar o poder americano? Pretendem com isto transformar-se em império, como tem sido freqüentemente afirmado? Em um império sem colônias? Em um império benevolente? Quais as razões dessa mudança de política? Quais os objetivos realmente visados? Trata-se de um desvio circunstancial de rota, ou existem problemas estruturais na democracia americana?

Do equilíbrio de poderes à globalização¹⁰

No passado outros impérios agiram da mesma forma, e no entanto não foram objeto de repúdio universal. O que mudou? O que transformou uma prática, que antes era admitida e mesmo admirada, em um ato de barbárie? Mudou, fundamentalmente, a própria lógica das relações internacionais. O mundo do século XXI não é mais o mundo da diplomacia do equilíbrio de poderes, no qual grandes potências, geralmente vizinhas, ameaçavam-se com guerra em função de problemas de fronteira, e eventualmente a evitavam através da diplomacia, mas o mundo da globalização, no qual os países competem entre si comercialmente através de suas empresas, e relacionam-se uns com os outros através de um

⁹ Um filme recente de Steven Spielberg, “Minority Report”, revelando premonição, denunciou esse tipo de abuso.

¹⁰ Esta seção e a seguinte resumem o argumento que desenvolvi Bresser-Pereira, 2003. Disponível em inglês em www.bresserpereira.org.br.

complexo sistema multilateral. Não é mais também o mundo dos regimes aristocráticos e autoritários, mas o mundo da democracia, no qual o único regime político legítimo é aquele que vive sob o império da lei, e no qual os dirigentes são políticos escolhidos em eleições livres e competitivas.

O sistema internacional do equilíbrio de poderes foi vigente desde o tratado de Westfalia. É o regime ao qual corresponde, historicamente, a Revolução Capitalista, a formação dos grandes estados-nação, e a abertura de todos os mercados ao comércio internacional. Com o fim da Guerra Fria, esse regime esgotou-se exatamente porque as fronteiras de todos os grandes países se tornaram definidas, e porque todos os mercados se abriram. No pré-capitalismo, as guerras eram a forma natural de vida. Através dela se obtinha o butim, escravos, ou colônias que pagassem elevados tributos. Era através da guerra e do controle da propriedade da terra por uma aristocracia militar que se realizava a apropriação do excedente econômico pelos grupos e nações dominantes. Nenhum grupo social podia ser dominante sem controlar o Estado. Com a Revolução Capitalista isto deixou de ser verdade na medida que o excedente deixou de ser extraído pela violência, tomando agora a forma de lucro – e mais tarde também de altos ordenados – obtido nos mercados.

Em um segundo momento histórico, no longo período de revolução capitalista, ou de formação dos estados nacionais, o sistema do equilíbrio de poderes foi dominante. As guerras eram ainda necessárias, não mais para a apropriação direta do excedente mas para que o sistema capitalista pudesse operar em espaços cada vez mais amplos: nos mercados nacionais, através da definição das fronteiras dos estados-nação, e no mercado internacional, através da abertura das economias periféricas. Entre os séculos XVII e XIX as grandes potências definiram suas fronteiras com o uso da força militar, enquanto, através do imperialismo, abriram mercados para si próprias. No século XX, as últimas disputas de fronteira entre os grandes países foram resolvidas, e os mercados do mundo periférico eram abertos para todos. Porém, já no século XX começava a crise do sistema do balanço de poderes.

As duas grandes guerras mundiais do século XX, que na verdade foram uma só, revelaram-se irracionais e gratuitas na medida em que não tinham condições de trazer ganhos previsíveis para quem atacou, e só evitava perdas maiores para quem se defendeu. A motivação alemã em 1914 era apenas a vontade da Prússia de provar ao mundo seu poder recentemente adquirido; a da França, de recuperar a Alsácia. Nenhuma dessas razões faziam sentido para o mundo europeu que, no início do século XX, já se sentia suficientemente civilizado para evitar guerras entre iguais. Sentiam-se, porém, ainda em condições de manter seus impérios. Entretanto, em seguida ao fim da Segunda Guerra, as grandes potências imperiais deram-se conta de que a dominação colonial se tornara irracional, causando mais prejuízos do que de ganhos. Não seria através da reserva de mercados para si próprios, mas da abertura de todos os mercados para todos, que os países mais ricos poderiam continuar a beneficiar-se das relações internacionais.

O que importava, agora, era a constituição e institucionalização do mercado mundial. Abria-se, assim, o caminho para a globalização. Globalização que, no plano econômico, significa que o capitalismo passou a ser dominante em todo o mundo, na medida em que todos os mercados foram abertos. Um capitalismo dos técnicos mais do que dos capitalistas, no qual o conhecimento técnico e organizacional se transformou no novo fator estratégico de produção, mas onde as leis da acumulação capitalista continuaram em pleno vigor. Um capitalismo tão poderoso em promover o desenvolvimento tecnológico, quanto cego na produção da injustiça.

Durante quarenta anos o caminho na direção do capitalismo global foi atrasado pela Guerra Fria, um fenômeno de bases ideológicas ao invés de econômicas que manteve uma parte do mundo relativamente fechada ao comércio e às finanças internacionais. Entretanto, com o colapso da União Soviética, a globalização tornou-se definitivamente o novo sistema de relações internacionais, substituindo o sistema do equilíbrio de poderes. E, mais amplamente ainda, tornou-se o novo sistema político que organiza o mundo em torno da Organização das Nações Unidas e do sistema institucional internacional criado em torno dela. Como os estados-nação conservam sua soberania, esse sistema político está longe de se

constituir em um Estado mundial, mas dele já participa uma ampla sociedade civil capaz de formar opinião pública e, conjuntamente com o sistema jurídico internacional, legitimar ou deslegitimar ações.

Uma terceira grande fase da história das relações internacionais se abria. A primeira foi a pré-capitalista, na qual não se podia falar com propriedade em relações internacionais, e a segunda, a da formação dos estados nacionais e da vigência do sistema de equilíbrio de poderes. Agora as fronteiras de todos os grandes países, exceto as do Paquistão com a Índia, estão definidas, e todos os mercados estavam abertos. Agora, nenhum grande estado-nação, exceto aqueles dois, têm inimigos entre outros grandes países. O comércio, os investimentos diretos, e as finanças passam a ter como espaço todo o mundo, e a competição econômica torna-se generalizada.

Começa, assim, a era do sistema global, no qual os estados-nação se tornaram mais interdependentes, mas não perderam sua soberania. Pelo contrário, contradizendo o que afirma o saber convencional, os estados-nação tornaram-se ainda mais estratégicos no plano das relações econômicas na medida que a globalização é a competição entre as empresas apoiadas por seus respectivos estados nacionais – ou, mais diretamente, é a competição entre os estados nacionais através das suas empresas.¹¹ Estas devem agora competir a nível internacional através do comércio, da tecnologia, dos investimentos diretos, e dos financiamentos, porém nessa competição os estados nacionais sabem perfeitamente quais empresas devem apoiar – ou seja, quais são aquelas que são de propriedade principal de seus cidadãos –, como estas sabem de quem esperar apoio. Neste sistema econômico e político global as grandes empresas que investem no exterior se auto-denominaram multinacionais. Sua nacionalidade, todavia, continua clara, como continua claro o papel do respectivo estado-nação.¹² Nesse sistema global já se constituem valores, instituições, e mecanismos de

¹¹ Geoffrey Garrett (1998) foi um dos poucos analistas que contestou esse saber convencional, mostrando com dados de ampla pesquisa que, embora a globalização seja um fato, os estados nacionais continuam a contar com ampla autonomia para definir suas políticas internas.

¹² Há exceções, mas são raras.

solidariedade de caráter puramente global, mas os nacionalismos permanecem vivos, e os estados nacionais, estratégicos.

Surge a política da globalização

Durante todo o século XX, culminando com o fim da Guerra Fria, a diplomacia clássica cedeu lugar à diplomacia moderna ou à política internacional, na medida em que a diplomacia de potências inimigas em luta por territórios deu lugar à política de países adversários no campo comercial. Em um sentido amplo, diplomacia é um aspecto da política, mas, no sentido mais restrito, a política substitui a diplomacia. Através da política internacional, um sistema internacional de direito se constituiu para regular as relações comerciais e sociais internacionais, agora muito mais intensas.

A política doméstica, que teve um momento excepcional na democracia grega e na república romana, ressurgiu com toda força no processo de formação dos estados-nação. A partir do momento em que o monarca fez um acordo com a burguesia para garantir o mercado nacional livre, ele assegurou seu poder absoluto em relação aos senhores feudais, mas em seguida esse poder absoluto passou a ser paradoxalmente limitado. O mercado nacional, para poder operar, necessitava de normas, e estas, embora formalmente ditadas pelo rei, deviam ser negociadas com a burguesia, que era quem fazia o comércio e pagava os impostos. Nesse processo institucional a negociação e argumentação – ou seja, a política – passavam a ser centrais. Uma política que, no século XIX, se transforma em liberal, e no século XX se torna democrática. Uma política que regula e viabiliza o sistema capitalista, mas, em compensação, define valores e põe freios aos abusos que lhe são inerentes. Uma política que cria espaços de liberdade em um mundo marcado por restrições econômicas.

No século XX a política internacional deu origem a um sistema jurídico internacional e a organizações, encabeçadas pela ONU, encarregadas de definir e implementar tal sistema. O novo sistema começa a surgir com a Liga das Nações, que se posteriormente se transforma na ONU; avança, ainda que com um conteúdo multilateral reduzido, com as organizações

financeiras de Breton Woods; e dá um passo importante com a formação da OMC. Ao mesmo tempo, caminha em nível regional, com a formação de zonas de comércio livre e uniões aduaneiras, que irão encontrar na União Européia sua forma mais avançada – o triunfo da política na formação de um sistema que pouco a pouco vai assumindo as características de Estado confederado. Esse sistema político internacional é uma parte essencial do sistema global. Não é possível pensar em globalização sem ter como referência política a ONU e todo o complexo sistema de normas e valores criados em torno dela.

O século XX foi também o século da democracia. Com a revolução capitalista e a industrialização, três novos atores surgiram: a burguesia, a classe trabalhadora, e a nova classe média profissional. Da incorporação inevitável dessas três classes sociais no processo político resultaram as democracias modernas. Estas emergem no início do século XX, quando o estado de direito e as liberdades individuais liberais já haviam se consolidado, e o temor de que trabalhadores com direito a voto fizessem a revolução socialista começava a desaparecer. Um a um, os principais países ricos adotaram o sufrágio universal, e a democracia se transformou no regime preferido por todos. Não apenas porque assegurava a liberdade e a participação de todos no poder, ainda que para muitos de forma ainda muito limitada, mas principalmente porque afinal, em um mundo em que o excedente econômico deixara de ser apropriado pela violência para sê-lo através do mercado, a democracia se tornara o regime político que melhor garantia a ordem pública. Além disso, as novas classes dominantes – a alta burguesia e a alta classe média profissional – eram agora classes muito grandes, que exigiam normas claras para que pudessem aceder e dividir o poder.

Durante a segunda metade do Século XX os Estados Unidos lideram a política internacional a partir de sua aliança atlântica com a França e a Alemanha, ao mesmo tempo que, como o país economicamente mais poderoso, tomam a iniciativa de liberalizar os mercados que, embora abertos, continuam relativamente controlados pelos respectivos estados. Da mesma forma que estes estados nacionais apóiam suas empresas multinacionais na busca de mercados internacionais, protegem também suas empresas, grandes e pequenas, multinacionais e nacionais, conservando relativamente fechados os respectivos mercados

nacionais. O fechamento do mercado nacional de trabalho e o protecionismo ainda existente para os agricultores e empresários locais são duas práticas diretamente relacionadas com o caráter nacional das democracias, nas quais apenas os cidadãos têm direito a voto. Assim, além da proteção direta do mercado de trabalho, os mais variados tipos de protecionismo continuam a existir, agora com mais força nos países ricos, que buscam proteger sua mão-de-obra mais cara da concorrência internacional. Estas limitações da globalização, mostrando a contínua relevância dos estados nacionais, não impedem que o novo sistema de relações internacionais, que emergiu da Guerra Fria, seja global.

Por uma série de razões particulares, esse sistema caracteriza-se pela existência de uma única potência hegemônica, e de um conjunto de potências secundárias, regionais. Esta hegemonia, porém, está longe de ser absoluta, particularmente porque o mundo de hoje é global no plano econômico internacional, e democrático no campo político nacional. Para que ele possa ser democrático no plano internacional seria preciso que a ONU possuísse um poder que ainda não tem. Dessas duas características centrais, situadas em dois planos diferentes, deriva o caráter necessariamente multilateral do mundo atual. Nele não há outra alternativa senão que as decisões sejam tomadas com a participação efetiva, ainda que desigual, das potências secundárias e dos demais membros da ONU.

A luta pela abertura dos mercados de bens, serviços, e capitais promovida principalmente pelos Estados Unidos marcou todo o processo de negociações comerciais do pós-Segunda Guerra. Os países passavam agora a negociar, a fazer política a favor de seus interesses nas arenas mundiais. Por outro lado, a revolução representada pela tecnologia da informação tornava todo o mundo muito mais próximo, e permitia que as relações políticas e culturais ao nível da sociedade civil também se tornassem globais. Neste novo quadro, as trocas econômicas e culturais mundiais, e os blocos comerciais regionais ganharam importância relativa, enquanto os blocos militares perderam-na.

Mas o alinhamento da Inglaterra com os Estados Unidos, e o da Alemanha e da Rússia com a França, a partir da guerra contra o Iraque, não indicariam que dois novos blocos de

poder estariam repetindo o velho sistema do equilíbrio de poderes? Apenas aparentemente, porque, se os fatos tornaram claras a subordinação do Reino Unido aos Estados Unidos e a aliança França-Alemanha, e a aproximação importante da Rússia ao sistema europeu, isto não significa que os dois grupos sejam inimigos que se ameaçam com guerras. São apenas competidores ou adversários mais qualificados, que, nesta eventualidade, colocaram-se em campos opostos não por motivos econômicos, mas porque a opinião pública nos países do segundo grupo não deixou nenhuma dúvida quanto à sua posição ética e jurídica de reprovação à guerra americana.

A mudança de política dos Estados Unidos

Em síntese, o século XX foi o século da constituição do sistema global de relações internacionais. No plano econômico foi o século da globalização, e no plano político o século da democracia e das instituições internacionais. A globalização continua a dividir o excedente econômico entre as nações tão injustamente quanto os capitalismo nacionais o dividem a nível interno. É o novo reino da necessidade, do cobertor curto, das restrições econômicas. Mas é também o reino das comunicações a nível global, não apenas entre os ricos, mas também entre uma classe média cada vez mais preocupada com os problemas da justiça. A democracia, por sua vez, passa a utilizar o Estado tanto para garantir os mercados quanto para corrigir suas falhas e as injustiças distributivas que lhe são inerentes. O sistema global não tem mais interesse em guerras. O que se deseja é a manutenção da ordem internacional: uma ordem que interessa a todos, já que o comércio internacional pode ser um jogo de soma maior do que zero. Agora só fazem sentido intervenções militares de caráter policial, para garantir essa ordem.

A globalização, porém, interessa principalmente aos países ricos, que têm melhores condições de competir, e em particular aos Estados Unidos, que são hegemônicos no plano econômico e controlam a moeda-reserva do mundo, o dólar. Os presidentes americanos, que não tinham inimigos entre seus vizinhos, perceberam, desde o presidente Wilson, que o interesse do seu país era aumentar a abertura dos mercados. Com o fim da Guerra Fria o

presidente Clinton percebeu que o longo esforço de seu país para abrir todos os mercados fora bem sucedido, e jogou o jogo político da globalização – um jogo intrinsecamente multilateral – com energia e determinação. Ele fazia o discurso da globalização ao mesmo tempo que buscava maiores vantagens para seu país. Nesse processo, percebeu que a guerra perdera importância relativa, e reduziu em cerca de 1/3 as despesas militares dos Estados Unidos, sem entretanto prejudicar o avanço das novas tecnologias, cuja sinergia com as despesas militares é conhecida.

Com o presidente Bush a política externa americana sofreu uma mudança de 180 graus. Ao invés de promover a globalização, o governo passou, na prática, a atacá-la, ao ignorar o caráter multilateral do mundo global, e ao aumentar a instabilidade de um sistema cuja principal demanda é de segurança.¹³ Em uma sociedade global em construção, na qual os grandes estados-nação deixaram de ser inimigos que se ameaçavam com guerras, transformaram-se em democracias, e passaram a competir comercialmente através de suas empresas privadas, o presidente dos Estados Unidos pretende impor sua vontade de forma imperial, através da pressão econômica e do uso da força militar. Ao propor a guerra contra o Iraque, da mesma forma que antes, ao denunciar o acordo de Kyoto, ou ao recusar a jurisdição da Corte Internacional Penal de Justiça, Bush e os falcões nacionalistas que o rodeiam, divididos em dois grupos, os neoconservadores da Costa Leste, e os cristãos messiânicos do Centro-Sul, revelam-se governantes incapazes de compreender a natureza do tempo em que vivem. Transformam os Estados Unidos em um gigante fora do tempo, que age como se estivesse no Século XIX.

Henry Kissinger, falcão histórico americano que não teve dúvidas em apoiar a guerra, escreveu, logo após a queda de Bagdá, um artigo com um título muito sugestivo: “Para que o Mundo não Volte para o Século XIX”. Nesse artigo ele revelou grande preocupação com “a

¹³ Uma revista insuspeita como é *Business Week* (14.4.2003) afirmava na semana anterior à tomada de Bagdá: “O crescimento da economia depende da globalização e da inovação, e ambas poderão ser prejudicadas pela guerra e pelo pós-guerra potencialmente difícil... A tensão diplomática em volta da

erosão progressiva da aliança militar ocidental que durante meio século foi a base da política externa americana”. Mas, revelando a alienação em que se encontram as elites conservadoras americanas, intoxicadas pelo seu próprio poder militar, recusa-se a discutir o problema do unilateralismo americano, afirmando que “é chegada a hora de pôr um fim à discussão sobre unilateralismo versus multilateralismo”, e concluindo com um conselho tão antidemocrático quanto patético: “Nossos adversários europeus nas controvérsias recentes deveriam parar de encorajar tendências de suas mídias de descrever o governo americano como figuras semelhantes a Rambo...” (Kissinger,2003). Ao fazer afirmações desse tipo o ex-Secretário de Estado americano percebe o risco da volta do mundo ao Século XIX, mas não identifica a causa, porque continua a pensar em termos da diplomacia do equilíbrio de poderes.

Imperialismo ou sistema global?

Neste mundo global e crescentemente democrático, o governo Bush, usando o 11 de Setembro como uma desculpa, limita os direitos de cidadania dentro dos Estados Unidos, afrontando os princípios democráticos, e no plano internacional decide agir unilateralmente como se fosse um império, quando, no mundo do século XXI, já não há mais espaço para as decisões unilaterais. Só há espaço para a política exercida internacionalmente a nível multilateral, com a participação dos governos de todos os países, das ONGs internacionais, e de todos os cidadãos que lograrem ser ouvidos no grande espaço público que a sociedade civil internacional vai aos poucos criando. Joseph Nye (2002) argumentou que os Estados Unidos, embora hegemônicos, não o são suficientemente para poder agir dessa forma. A hegemonia dos Estados Unidos seria mais militar do que econômica, e mais econômica do que cultural ou ideológica. Concordo com Nye, mas no passado potências que eram relativamente menos hegemônicas do que os Estados Unidos, como, por exemplo, a Inglaterra no século XIX, nem por isso estavam impedidas de agirem unilateralmente e serem impérios. Nos termos em que estou argumentando, os Estados Unidos não podem ser império, não porque não tenham

guerra poderá influenciar as negociações comerciais, ameaçando a contínua abertura dos mercados globais”.

suficiente força militar para tal, mas porque as normas que organizam as relações internacionais mudaram estruturalmente durante o século XX no quadro da globalização.

A globalização entendida no sentido amplo que estou aqui empregando, entendida como o sistema econômico e político global, corresponde a o que Hardt e Negri (2000) impropriamente chamam, em seu notável livro com esse título, de Império. Diferentemente deles, que insistem na idéia de que os estados nacionais perderam relevância no sistema global, eu afirmo o seu novo papel estratégico no plano econômico. Como eles, eu vejo na globalização não apenas uma ameaça mas também uma oportunidade. Diferentemente deles, porém, para os quais essa oportunidade deverá ser aproveitada pela 'multidão' (um outro nome para povo), eu vejo um espaço para que os estados-nação menos poderosos também possam se afirmar. Comparto com eles a convicção que o tempo do imperialismo já terminou. Nenhum país, nem mesmo os Estados Unidos, podem pretender ser imperiais no sistema global. Há uma incompatibilidade intrínseca entre a globalização (ou o Império) e o imperialismo.

O sistema global, caracterizado pela competição generalizada, por um crescente conjunto de normas jurídicas definindo essa competição, e pela democracia em nível nacional, enfrenta hoje três grandes desafios institucionais nas suas relações internacionais: o primeiro é o do Direito Internacional Privado, de avançar na regulação dos mercados e, mais amplamente, na de todas as relações sociais de indivíduos e empresas em nível internacional; o segundo, é o de definir as regras do jogo do próprio desenvolvimento tecnológico e científico, que continua a ser a esperança do mundo de maior progresso material e de vida mais longa e saudável, mas que se transformou também em grande ameaça para o futuro na medida em que o uso político dos avanços científicos e tecnológicos poderão levar à destruição do meio ambiente e do próprio mundo; e o terceiro é o do direito internacional público, de avançar na definição das relações entre os estados-nação. Ora, esses três desafios, que antes se buscou enfrentar pela diplomacia, no quadro do sistema do equilíbrio de poderes, só poderão ser resolvidos hoje pela política. Política que se expressa na vontade das nações, política que se revela através da

nova sociedade civil que está surgindo com grande intensidade, política à qual a Internet deu nova dimensão, criando novas possibilidades.

Poderão esses desafios, que certamente valem para os demais países do mundo, não valer para os Estados Unidos? Poderá este país agir imperialmente neste mundo da política? Ou o interesse nacional americano está exatamente em exercer seu papel de líder mundial, e, através de uma ação política multilateral, fazer frente à necessidade de criar um sistema jurídico internacional, e de regulamentar o desenvolvimento científico e tecnológico? A forma pela qual faço as perguntas já sugere a resposta. No mundo da competição global e da democracia, no qual uma opinião pública tem um papel cada vez mais importante, e os interesses econômicos só podem ser perseguidos em um quadro de paz e segurança, os países continuarão a perseguir seus interesses nacionais, mas todos terão que fazê-lo nos quadros de negociações e acordos. As negociações exigirão compromissos, os acordos demandarão argumentação e persuasão – dois instrumentos fundamentais da ação política. No caso da guerra contra o Iraque o governo Bush, em um primeiro momento, não se recusou frontalmente à política, tanto assim que buscou o apoio do Conselho de Segurança, e nele argumentou a favor dos seus pontos de vista. Mas o presidente americano e seus assessores nunca hesitaram em declarar que recorriam ao Conselho de Segurança como uma concessão, não por convicção, e que, afinal, tomariam a decisão que mais interessasse a seu país, independentemente de haver convencido os demais membros do Conselho de Segurança. Afinal o que vimos foi o governo americano, ao falhar diplomaticamente e não conseguir persuadir seus interlocutores de todo o mundo, tomar a decisão unilateral de fazer a guerra contra o Iraque.

Mas não eram, ou não são os Estados Unidos o baluarte da democracia? A fonte da segurança mundial? Não são o poder hegemônico benevolente, como seus intelectuais orgânicos gostam de chamá-lo? Já foram um baluarte da democracia e da segurança mundial, não mais. E jamais foram benevolentes, ainda que fossem menos violentos do que os poderes imperiais do passado. Conforme observa Stanley Hoffmann, historiador de Harvard, existe nos Estados Unidos, desde o fim da Guerra Fria, “o sonho de um império benevolente

alimentado pelo reconhecimento planetário, embora repousando exclusivamente na opinião de seu próprio *establishment*.”¹⁴ Depois desta guerra contra o Iraque, porém, os Estados Unidos se transformaram na maior fonte de insegurança em nível mundial. Ao bombardear e invadir um pequeno inimigo que, embora governado por um ditador sanguinário, afinal não ameaçava mais sequer os próprios vizinhos que no passado atacou, os Estados Unidos mudaram seu papel no mundo. O grande defensor mundial da democracia e dos direitos humanos transformou-se na maior ameaça a esses valores políticos fundamentais. É difícil acreditar que tal mudança possa atender aos interesses nacionais dos Estados Unidos quando vemos a rejeição que provocou na opinião pública mundial, na própria opinião mais esclarecida dos Estados Unidos, e a recusa de apoio entre os países, inclusive os mais próximos a ele como o Canadá e o México. Esta afirmação violenta do poder americano não interessa a seu trabalhadores nem a suas elites, não responde a demandas nem do trabalho nem do capital americano. O fato de a opinião pública americana ainda dar apoio a Bush e à guerra significa pouco. É uma manifestação de nacionalismo exacerbado, confirmando um fato que a história nos ensina: dirigentes que governaram contra os interesses nacionais de seu povo muitas vezes tiveram, por algum tempo, o apoio desse mesmo povo.

Ao fazer estas afirmações estou pensando qual seria o papel dos Estados Unidos na nova ordem internacional da globalização. Essencialmente seria o de liderar o processo de constituição de um sistema de direito internacional a nível mundial. Esse processo avançou muito no século XX, a partir da constituição da ONU e da Declaração dos Direitos do Homem, de 1948. Mas há muito a avançar nessa direção. Por outro lado, no plano militar, ainda existe um espaço importante para as ações militares: o do exercício do poder de polícia em nível internacional, com o apoio da ONU. Em certos momentos, como aconteceu nos anos 90 nos Balcãs, os grandes países precisam intervir para arbitrar o conflito e terminar com a

¹⁴ Stanley Hoffmann (2003: 6-20). Neste texto o autor mostra como a ideologia do ‘excepcionalismo americano’, que no passado estava baseado na idéia de que os Estados Unidos eram um país único porque recusava os dois males da Europa (o uso da força, e as artimanhas da aristocracia) acaba se reduzindo, a partir do trabalho de Dick Cheney (*Defense Planning Guidance*, 1992), em uma política de segurança baseada na ação preventiva, que o governo Bush adotaria.

guerra. Em relação ao conflito entre a Palestina e Israel, era este papel de árbitro que se esperava dos Estados Unidos depois que terminou a Guerra Fria.

No processo de liderança multilateral de criação de um sistema internacional mais ordenado espera-se que os Estados Unidos defendam seus interesses como os demais países devem defender os seus. Foi isto o que Clinton fez em toda a sua presidência ao transformar a globalização em sua bandeira. Sua política, como a de abrir a conta de capitais e de propor o crescimento com poupança externa, que eu chamei de Segundo Consenso de Washington, causou graves prejuízos para outros países, especialmente os países de desenvolvimento intermediário como o Brasil e a Argentina (Bresser-Pereira & Nakano, 2003; Bresser-Pereira, 2003a). Mas cabia aos brasileiros e argentinos defenderem seus interesses. Os Estados Unidos, ao defenderem os interesses americanos, agiram como deles se espera: estavam sendo os líderes do jogo da globalização em que os jogadores não ganham igualmente, mas do qual a soma tende a ser maior do que zero.

Os motivos alegados da guerra

Duas questões se colocam, diante dessa mudança da política dos Estados Unidos. Por que Bush conseguiu levar seu país para uma direção tão equivocada? E quais as conseqüências que se podem prever desta escolha? Para responder à primeira pergunta limitar-me-ei ao problema da guerra.

Os argumentos a favor da guerra variaram no tempo. Primeiro foi a ameaça representada por armas químicas de destruição em massa. Só a guerra preventiva poderia impedir esse perigo. Entretanto o governo americano não foi capaz de explicar porque a clássica política da contenção ou da dissuasão não seria suficiente. O poder de dissuasão foi efetivo durante tantos anos para conter um inimigo muito mais poderoso. Por que não o seria agora? Como os Estados Unidos argumentavam com a ameaça das armas de destruição em massa, o secretário geral da ONU, Kofi Anan, sabiamente ignorando a afirmação reiterada do governo americano de que era inútil retomar as inspeções, conseguiu convencer o governo do Iraque a permiti-

las. Retomadas as inspeções, nada se verificou. Pelo contrário, o que se viu foi a disposição do Iraque de aceitar as inspeções aéreas dos U-2 da ONU, as entrevistas não monitoradas dos técnicos iraquianos, a destruição de foguetes de média distância. Dessa forma, o argumento da segurança não conseguiu convencer a maioria dos membros do Conselho de Segurança, nem a opinião pública mundial.

O governo Bush deixou, então, de dar tanta ênfase à segurança militar, e apresentou um novo argumento. Através da guerra seria possível implantar a democracia no Iraque, e, a partir dela, em todo o Oriente Médio. O novo argumento, entretanto, era ainda menos plausível do que o primeiro. Por que começar pelo Iraque, se há tantas outras ditaduras ainda sobrevivendo no mundo? Não obstante, foi esse o argumento que permaneceu. Foi com esse argumento que os militares americanos convenceram suas tropas que sua missão no Iraque era o de libertar o povo iraquiano do jugo ditatorial.¹⁵ Ainda que a probabilidade de se implantar uma verdadeira democracia no Iraque seja mínima, já que o país não realizou ainda sua revolução capitalista, e continua dividido por questões facções religiosas quase tribais, o discurso americano durante a guerra foi essencialmente esse.

A guerra não pode, portanto, ser explicada pelos argumentos americanos. Qual seria, então, a verdadeira razão da guerra? A explicação mais comum é a de que os Estados Unidos estariam, dessa forma, buscando assegurar-se do suprimento de petróleo, que se tornou particularmente estratégico para eles na medida em que suas próprias reservas representam apenas dois por cento das reservas mundiais. Por outro lado, a preocupação de Bush e de parte de seus assessores com o tema, dadas suas relações com a indústria do petróleo, são bem conhecidas. A partir desses fatos Jeffrey Sachs foi um dos intelectuais que mais consistentemente defendeu, de forma crítica, a tese de que o petróleo estaria na base da guerra. Argumentou com base em um documento preparado pelo Instituto James Baker III de

¹⁵ Quando as tropas americanas tomaram Bagdá e começaram a usar bandeiras americanas houve, inicialmente, celebração, mas, em seguida, as autoridades americanas, percebendo que este ato poderia sugerir que os americanos seriam “conquistadores” ao invés de “libertadores”, proibiram o uso da bandeira.

Políticas Públicas da Universidade Rice. Esse estudo deixa claros dois pontos. Em primeiro lugar, o Iraque é vital para o fluxo de petróleo do Oriente Médio, já que possui a segunda maior reserva petrolífera do mundo. Segundo o relatório, os EUA precisam do óleo iraquiano por razões de segurança econômica, mas, por motivos de segurança militar, não podem permitir que Saddam desenvolva sua produção. Daí, conclui Sachs, não é a democracia, mas a segurança econômica que estaria por trás da determinação do governo americano de derrubar o regime ditatorial iraquiano: “A administração Bush pode acreditar que esteja partindo para a guerra para lutar pela democracia no Oriente Médio, mas, infelizmente, uma guerra travada pelo petróleo será uma guerra que vai desestabilizar a política e a sociedade internacionais ainda mais, e que vai solapar a verdadeira segurança dos Estados Unidos e do mundo” (Sachs, 2003).

Embora essa motivação para a guerra pareça mais razoável, ignora que o mercado do petróleo em todo o mundo é um mercado aberto. Não existem mais áreas fechadas ao suprimento mundial, não existem mais reservas de mercado. Todos os países exportadores, entre os quais sem dúvida o Iraque, querem poder exportar mais, não menos petróleo. O petróleo tem um preço internacional, o qual, embora influenciado pela OPEP, é principalmente um preço de mercado. Na era da diplomacia do equilíbrio de poderes faziam-se guerras pelo controle das fontes de matérias-primas; no tempo da globalização essas guerras não fazem sentido. Uma das razões da indignação da opinião pública mundial está precisamente no fato de que o argumento econômico não é persuasivo, na verdade não faz sentido.

Se ficássemos convencidos que a segurança econômica dos Estados Unidos dependia da invasão do Iraque, poderíamos continuar não concordando com a guerra, poderíamos rejeitar esse argumento econômico e continuar discutindo sua justiça ou injustiça, mas dificilmente a opinião pública mundial teria reagido tão fortemente como reagiu. O presidente Jimmy Carter, que cada vez mais se firma como uma espécie de consciência moral do povo americano, opôs-se a guerra declarando-a injusta. Em suas palavras, “para uma guerra ser justa, ela precisa atender a vários critérios claramente definidos. A guerra só pode ser travada

como um último recurso, depois que todas as opções sem uso da violência tiverem sido esgotadas. No caso do Iraque, é óbvio que existiam alternativas nítidas à guerra” (Carter, 2003). Este tipo de argumentação moral, que no passado era mera retórica, hoje tem força na medida em que os grandes países são em sua grande maioria democráticos, porque existe um sistema jurídico internacional, e porque já existe uma opinião pública mundial influente. Além de injusta, o que essa opinião pública percebeu foi que essa guerra era injustificada – ou seja, que não tinha por trás uma motivação racional, como seria a motivação econômica relacionada com o petróleo. E por isso reagiu com tanta firmeza.

Hoje está claro que a guerra é um mau negócio. Antes de Keynes havia, entre uma esquerda radical, a teoria de que a guerra era um bom negócio para os fabricantes de armas. E, da identificação dos capitalistas com tais fabricantes, a conclusão que a guerra era bom negócio para os capitalistas. Quando esta teoria começava a se desmoralizar, a interpretação equivocada de Keynes levou à idéia de que o capitalismo dependeria das despesas militares para manter a demanda agregada. Hoje, ninguém mais tem coragem de repetir tais tolices. E basta ver o que acontece com as bolsas de valores quando surgem as ameaças de guerra: quase sempre baixam. Neste episódio o mesmo aconteceu. Quando, entretanto, os Estados Unidos iniciaram a guerra, as bolsas subiram, porque depois de uma expectativa negativa tão longa, esperava-se que a guerra iniciada seria muito curta. Quando, logo em seguida, percebeu-se que a guerra não seria tão curta, que não aconteceria algo semelhante ao que ocorreu no Afeganistão, o preço das ações voltaram a cair.

Finalmente, um outro argumento não convincente é o de que esta guerra estaria sendo alimentada pelo *lobby* judeu de Nova York. Pode explicar o comportamento também irracional, contrário aos interesses dos Estados Unidos, do governo Bush em relação ao conflito Palestina-Israel, mas supor que esse grupo tenha tanto poder a ponto de lograr uma guerra contra o Iraque não faz sentido. O Iraque não estava ameaçando Israel, enquanto que um Oriente Médio desestabilizado estará. Além disso, em uma de suas manifestações de como seria o Oriente Médio depois da guerra, Bush deixou claro que pretendia, então, retirar os colonos das terras palestinas, e criar o estado palestino. Ora, ainda que uma política dessa

necessidade seja o que afinal poderá dar segurança a longo prazo a Israel, não é certamente o que o *lobby* judeu de Nova York deseja. É preciso não confundir, entretanto, o *lobby* de Nova York a favor de Israel com o grupo neoconservador da Costa Leste, que tem entre seus principais representantes Paul Wolfowitz, o segundo homem do Ministério da Defesa. Estes neoconservadores, que têm no American Enterprise Institute seu principal *think tank*, são, conjuntamente com o grupo fundamentalista cristão, as duas forças ideológicas principais orientando o governo Bush (Frachon e Vernet, 2003).

O pretendido império

Se esses argumentos não são convincentes, como explicar a guerra do Iraque? Uma guerra que não faz sentido seja no plano ético, no da segurança internacional, ou da economia? Uma guerra que, pelo contrário, poderá desestabilizar ainda mais um Oriente Médio já desestabilizado, que poderá aumentar um terrorismo que precisa ser vencido, que poderá desorganizar a economia mundial, que poderá retirar legitimidade democrática ao país que tem maiores responsabilidades internacionais nessa área, os Estados Unidos?

Creio que estamos diante de um caso exemplar de erro histórico de um governo. Através da guerra o governo Bush quer afirmar seu próprio poder, quer fazê-lo valer, quer mostrar para o mundo, como o próprio presidente Bush deixou claro em seu discurso sobre o estado da União de 2003, que nenhum outro país tem o direito de fazer frente à potência americana. Segundo essa lógica, já que os Estados Unidos são hegemônicos no campo econômico e militar, têm poder imperial, e assim devem agir. Aliás, como todos os impérios no passado agiram. Usando da força, impondo sua vontade. Estamos, assim, diante de uma atitude de orgulho. Estamos vendo um grupo ultra-conservador e nacionalista que controla o governo americano usar a *hubris* nacional de um povo que se viu alçado a uma situação de poder aparentemente incontestável para adotar políticas radicais que não consultam seu interesse.

Esse poder está sendo usado para alcançar um objetivo messiânico. O grupo em torno do presidente americano é um grupo cristão fundamentalista, que está em uma cruzada contra o

‘eixo do mal’. Um eixo do mal que não é necessariamente fundamentalista: Saddam Hussein era o líder de um partido nacionalista secular, o Baath, não de um partido fundamentalista islâmico. Em estudo recente, Ralph Della Cava mostrou o caráter fundamentalista do governo americano. Os fundamentalistas cristãos, principalmente evangélicos ou pentecostais, nos 20 últimos anos se aproximaram dos setores conservadores do Partido Republicano. O objetivo é a reversão dos princípios da sociedade secular liberal americana, a serem substituídos por uma ordem moral cristã, e pela afirmação da supremacia americana. Esses fundamentalistas previram a vitória na guerra contra o Iraque, que “significaria não apenas o triunfo do ‘bem sobre o mal’... mas também o sinal divino da superioridade da cristandade sobre, nas palavras de um fundamentalista, ‘o sinistro espírito de violência e ódio que o Corão lança sobre os muçulmanos’” (Della Cava, 2003). Não estou sugerindo que Bush e seu grupo endossem uma visão radical desse tipo, mas está claro que não estão muito distante dela. Na mesma direção, Marcos Gutterman observou que “Afinal, trata-se de um empreendimento liderado por um ‘país abençoado’, cuja ‘missão’ é ‘tornar nosso mundo mais seguro’ e ‘melhor’, nas palavras que o presidente-profeta acaba de proferir em sessão solene no Congresso”. E nos lembrou de Herman Melville, o autor de *Moby Dick*, que escreveu há 153 anos atrás, quando os Estados Unidos estavam se afirmando como nação: "Por longo tempo fomos céticos a respeito de nós mesmos e duvidamos se, realmente, o Messias político havia chegado. Mas ele chegou em nós, como se não tivéssemos feito nada senão dar expressão oral a suas aspirações"(Guterman, 2002). Como os europeus se dispuseram a civilizar o resto do mundo a partir da descoberta do caminho das Índias e da América, os americanos agora se dispõem a exercer sua missão civilizadora. Toda a retórica de Bush e do seu grupo mais próximo é essencialmente religiosa, e salvacionista. Nestes termos, quando o presidente americano fala que seu objetivo era liberar o Iraque e implantar a democracia no Oriente Médio, esta frase faz sentido se entendermos aqui a democracia como uma meta religiosa. Sua linguagem é religiosa. O clima dominante na Casa Branca é religioso. A prece está em toda parte.

A explicação da guerra a partir de uma perspectiva messiânica não pode, portanto, ser descartada. Mas ela só faz sentido se a ela adicionarmos a postura imperialista derivada de uma concepção equivocada do que seja hegemonia no sistema global. Como os Estados

Unidos alcançaram indiscutível hegemonia econômica e militar, têm a obrigação moral de estender ao resto do mundo “a maneira americana de viver”, liberal e democrática, ética e cristã. Abandonando-se a retórica, que embora importante não esclarece tudo, a explicação da política de guerra do governo Bush está em um silogismo baseado na concepção equivocada de hegemonia:

Todos os países que, no passado, foram hegemônicos econômica e militarmente, transformaram-se em impérios. Os Estados Unidos alcançaram esta condição no final do século XX. Logo, devem cumprir o seu destino natural.

Quem provavelmente formulou melhor esse silogismo foi um dos intelectuais neoconservadores – da direita nacionalista portanto – que mais tem apoiado e inspirado a política externa do governo americano, Robert Kagan (2003). Segundo ele, as razões da guerra são claras. Um país que é hegemônico economicamente deve deixar claro para o resto do mundo sua própria hegemonia armando-se. E aplicou essa tese para criticar a “velha Europa” que resiste em se armar. Ao agir assim, a Europa estaria se revelando fraca, insegura, incapaz de desempenhar o papel que lhe cabe de segunda grande potência no cenário internacional. Para o ‘realista’ Kagan, portanto, a força militar continua a ser a base das relações internacionais. A ameaça de guerra ou a própria guerra continuam a maneira legítima de o poder hegemônico se impor de forma imperial.

O apoio que esse tipo de argumento teve nos Estados Unidos, especialmente nos meios conservadores e nacionalistas, que hoje dominam o Partido Republicano, apesar da sua ingênua linearidade, revela a desorientação em que se encontra parte da sociedade e das elites americanas. Ofuscadas pelo seu próprio poder militar, não entendem os fatos novos que mudaram o curso da história no século XX, não percebem que a diplomacia do equilíbrio de poderes deu lugar à política da globalização, não compreendem a profundidade da revolução democrática ocorrida no século XX, e assim não se dão conta que o poderio militar hoje é muito menos estratégico do que no passado. Continuam a imaginar que o poder das armas resolverá os problemas internacionais, ignorando que hoje, no quadro da competição econômica global, o poderio militar perdeu dramaticamente espaço para o poder da negociação e da argumentação. Na negociação, o poder econômico continua fundamental; na

argumentação, a coerência das idéias e seu embasamento em valores morais são elementos chave.

Contra os interesses nacionais dos EUA?

Afirmar neste ensaio que o governo Bush está agindo contra o sentido das mudanças do mundo, e, portanto, está agindo contra os interesses nacionais dos Estados Unidos. Não seria esta uma posição ingênua da minha parte? Afinal, os Estados Unidos ganharam a guerra. E há um velho dito que a razão sempre cabe aos vencedores. A opinião pública foi afinal incapaz de impedir que os Estados Unidos afirmassem sua hegemonia, e agora esta está para todos mais clara do que nunca. Ninguém, portanto, ousará enfrentar o grande país. Ou, se tiver a tentação de enfrentar, sabe o que o espera.

Será, entretanto, que ganharam a guerra? Será que se tornaram mais poderosos? Ou, pelo contrário, revelaram sua fraqueza, sua incapacidade de realizar uma missão que lhes parecia destinada depois do colapso da União Soviética: a de serem o principal garantidor da segurança mundial, e o líder da construção de um sistema legal mundial. No plano moral e da opinião pública mundial, perderam a guerra, tão grande foi o número de mortes de civis e de soldados dos dois lados. Os corpos sangrando e a pergunta perplexa e desesperada da mulher iraquiana, “Por que eles estão fazendo isso conosco?” ficarão na cabeça de todos nós por muito tempo.

Afinal as forças americanas e inglesas derrubaram o ditador iraquiano. Mas, e agora? Temos um mundo mais seguro? Ao contrário, o mundo é mais inseguro, e todos se sentem menos seguros, inclusive os próprios americanos com o estado de guerra permanente que a guerra do Iraque instaurou.¹⁶ Haverá mais estabilidade, a democracia afinal chegará ao Oriente Médio? Não parece provável. Nas duas semanas que se seguiram à tomada de Bagdá

¹⁶ As declarações do presidente Bush e de seus principais auxiliares, logo em seguida ao fim da guerra, de que a Síria tinha armas de destruição em massa, e abrigava fugitivos do regime deposto no Iraque são bem significativas deste estado de guerra permanente, e da insegurança que ele provoca.

os protestos dos iraquianos contra seus libertadores só aumentaram. Afinal, quando um governo for estabelecido, tenderá a haver mais ordem, mas uma ordem precária. Os manifestantes iraquianos, principalmente xiitas, que representam 60% da população do país, deixaram claro que não querem o governo de prepostos dos Estados Unidos. E também não querem um governo secular e modernizador como era o do ditador Saddam Hussein. Querem simplesmente “um governo islâmico”.¹⁷ Não deixa de ser irônico: os Estados Unidos derrubaram com guerra um ditador secular para, talvez, abrir espaço para o fundamentalismo islâmico.

Os resultados da guerra poderiam ser menos negativos se um órgão neutro como a ONU se encarregasse de presidir a transição para um novo governo. Tony Blair, que procurou ser uma ponte entre o governo americano e o resto do mundo, principalmente na Europa, está insistindo nesta direção. Mas está claro, segundo afirmações do presidente americano, que, na formação de um novo governo de iraquianos, a coalizão Estados Unidos-Reino Unido conservará o papel principal. Com legitimidade tão precária, e dadas as condições pouco propícias para a democracia no Iraque, não se poderá esperar muito do novo governo.

Por outro lado, não é difícil prever o que acontecerá com o terrorismo islâmico. Só aumentará. O presidente do Egito, Hosni Mubarak, declarou em um discurso no Cairo no final de março que esta guerra produziria “100 Bin Ladens”. Tratou-se de um exagero de retórica, mas que aponta para uma realidade óbvia. Por mais que o presidente americano afirmasse que não estava em uma guerra contra o Islã, os árabes e mais geralmente os muçulmanos de todo mundo sabem que a escolha do Iraque não está desligada da religião dominante naquele país. Não importa que Hussein não fosse fundamentalista islâmico, mas um ditador nacionalista modernizador. Paradoxalmente quem apresenta fortes traços fundamentalistas é o governo Bush. Exatamente por este ser fundamentalista e messiânico, ele será visto como um inimigo do Islã.

¹⁷ No dia 18 de abril de 2003 20 mil manifestantes gritavam nas ruas de Bagdá “Não aos Estados Unidos, não a Saddam! Nossa revolução é islâmica!” (*Folha de S. Paulo*, 19.4.2003).

Ao mesmo tempo, o anti-americanismo ganha argumentos novos. Esse é um sentimento irracional que, dentro de determinados limites, é inevitável dado o caráter hegemônico dos Estados Unidos. Quando, entretanto, o grande país age como agiu no Iraque, esse sentimento tende a espalhar-se e ganhar força, com prejuízo para todos. Os Estados Unidos deixam de ser um líder e um exemplo a ser seguido para se transformarem em uma potência a ser temida. Um líder, além de ter os meios para atender às necessidades dos seus liderados, precisa reconhecer essas necessidades e buscar atendê-las. O mundo deseja segurança e legitimidade política nas relações internacionais, mas o que está vendo é aumentarem a insegurança e a falta de legitimidade.

Mais grave, porém, para os interesses nacionais dos Estados Unidos, é o fato de que, com essa guerra, e, mais amplamente, com sua política unilateral, o “Oeste” – a grande aliança democrática que surgiu entre os Estados Unidos e a Europa após a Segunda Guerra Mundial – rompeu-se. Seus componentes não se transformaram em inimigos, mas deixaram de ser aliados. Sobraram apenas, entre as grandes potências, a Inglaterra, reduzida à condição auxiliar, e o Japão, que se mantém alinhado por razões muito particulares. A antiga e decisiva aliança dos Estados Unidos com a França e a Alemanha, e a futura ou esperada aliança com a Rússia, foram-se ambas por terra. A França, ao adotar uma posição firme na ONU, com apoio da Alemanha, foi transformada equivocadamente em inimiga dos Estados Unidos.¹⁸ A França e a Alemanha, como o Brasil e um sem-número de países, opuseram-se à guerra por questões éticas e políticas.¹⁹ Sua opinião pública era decididamente contra a invasão do Iraque, ainda que não tivessem nenhuma simpatia pelo regime ali dominante. O governo e a grande imprensa americana, entretanto, não compreenderam esse fato. Viram nessa posição apenas uma atitude de desafio, de confrontação de poder.

¹⁸ Em meados de março a Bélgica sugeriu a criação de “hard core” da União Européia, baseado na França e na Alemanha, para formar uma organização de defesa distinta da NATO. A idéia deverá começar a ser discutida formalmente em reunião programada para o dia 29 de abril. (*The Economist*, 22.3.2003).

¹⁹ Merecem especial destaque o México e o Chile, dois países latino-americanos com interesses econômicos grandes com os Estados Unidos que, sendo membros do Conselho de Segurança, tiveram a coragem de não aceitar as pressões americanas.

Durante todo esse episódio, apesar de o poder militar afinal haver-se imposto, o que vimos foi a perda da importância relativa desse poder em relação aos poderes da política internacional multilateral. Enquanto o ‘poderoso’ Estados Unidos sofriam derrotas históricas no plano diplomático, a ‘fraca’ Europa revelava um enorme poder em deslegitimar a ação americana. Enquanto os Estados Unidos se impunham pela força, perdiam no campo da negociação e da argumentação. É difícil saber o que afinal resultará de tudo isto, mas parece seguro que, até que os Estados Unidos se convençam a voltar a jogar o jogo multilateral da globalização, teremos um mundo mais dividido e mais inseguro do que antes desta guerra. Um mundo mais inseguro para os próprios Estados Unidos, cuja população está hoje dominada pelo medo. O país mais poderoso do mundo é talvez hoje o país que mais se sente inseguro. O que não deixa de ser patético, porque implica, inclusive, uma considerável diminuição da qualidade de vida do cidadão americano.

Deste quadro pouco otimista sobra, entretanto, um elemento positivo. A ONU, ao contrário do que o saber convencional afirma, não saiu enfraquecida, mas fortalecida desta guerra. O fato de os Estados Unidos terem agido sem a aprovação do Conselho de Segurança não é importante. Todos sabíamos que a ONU não tem poder para isto. Mais significativa é a importância que os demais países e a opinião pública mundial deram a esta aprovação. Se os Estados Unidos a houvessem conseguido, sua guerra teria sido juridicamente legitimada, e teria contra si uma parcela muito menor da opinião pública. O poder moral da ONU saiu assim fortalecido – um poder que não é pleno, mas que está longe de ser desprezível. Pelo contrário, mostra que o sistema global está vivo, que foi arranhado neste episódio, mas que não voltaremos ao Século XIX e à diplomacia do equilíbrio de poderes.

Alguma base mais profunda?

Uma última questão é saber se a mudança da política americana, se o rompimento com o multilateralismo e a globalização, e a volta à diplomacia do equilíbrio de poderes e ao unilateralismo são um fenômeno passageiro, relacionado com o controle do governo dos Estados Unidos por um grupo de direita nacionalista particularmente despreparado para o

exercício das funções de governo, ou se existem na sociedade e no sistema político americanos problemas estruturais que o impedem de exercer o papel internacional que lhe cabe nesse momento.

Estou convencido que esta política contra os interesses nacionais dos Estados Unidos não prevalecerá a médio prazo. O passado democrático do país e o papel positivo que desempenhou nas relações internacionais desde a Primeira Guerra Mundial não podem ser ignorados. Os Estados Unidos são uma democracia, e seus interesses nacionais estão identificados com a globalização. Logo, é de se esperar que um novo governo nos Estados Unidos, mesmo de republicanos, reverta essa política. A existência de um governo como o de Bush constitui uma exceção – afinal ele não foi precisamente eleito, mas escolhido pela Corte Suprema – não havendo fatores institucionais que impeçam o exercício por esse país da liderança da sociedade global.

Entretanto, enquanto a economia continuava a se desenvolver, as instituições americanas, a partir da Segunda Guerra Mundial, revelaram-se rígidas, incapazes de continuar a se reformar para fazer frente às novas realidades. É preciso, portanto, admitir que essas instituições falharam em impedir que políticas como a da guerra do Iraque pudessem acontecer. Os Estados Unidos são hoje um país relativamente atrasado no plano institucional. Há um claro desequilíbrio entre o enorme desenvolvimento econômico e tecnológico, e o atraso institucional. Enquanto o país não para de crescer no plano econômico, a taxa de participação nas eleições tem caído sistematicamente: era de 65,4% em 1965, e baixou para 48,8% em 1996, enquanto nos países europeus tem-se mantido constante, e nos demais países, aumentado (Norris, 1999). Por outro lado, as últimas eleições presidenciais mostraram as deficiências do sistema político-institucional americano de maneira dramática. O peso do dinheiro no financiamento das campanhas é escandaloso; os sistemas de formação de distritos eleitorais e de garantia de direito de voto são pouco democráticos; a forma de apuração dos votos é atrasada e sujeita à fraude.

Um problema institucional central que hoje enfrenta o sistema político americano é o exagerado poder da Corte Suprema, e a incapacidade do Congresso de reformar a Constituição americana. Esta deixou de ser um documento institucional para se transformar em um mito intocável num mundo que continua a mudar de forma cada vez mais acelerada. Filósofos políticos liberais (no sentido americano) defendem esse sistema, inclusive o de “interpretação moral da Constituição”, mas para isto precisam realizar ginásticas argumentativas incríveis (Dworkin, 1966). O problema da generalização da “judicial review” para atualizar a Constituição não está apenas no fato de que não é democrático o povo, representado pelo Congresso, delegar papel tão importante a um grupo de burocratas não eleitos. A incapacidade do Congresso americano de decidir questões que dividem a sociedade americana é uma indicação grave de falha democrática. O problema está também no fato de que as decisões dos tribunais não têm as mesmas condições que uma lei racionalmente escrita e democraticamente aprovada depois de um amplo debate público. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a questão do aborto. A Corte Suprema dos Estados Unidos declarou o aborto legal, mas não teve condições de definir em que condições seria essa permissão concedida. O resultado é uma enorme confusão institucional naquele país, enquanto que os países europeus foram capazes de aprovar emendas constitucionais e leis que regularam de forma clara e precisa o problema.

Os próprios cidadãos americanos, que no plano racional costumam negar a existência de problemas institucionais maiores, reconhecem todavia esse fato, indiretamente, nas pesquisas de opinião. Enquanto são eles os que mais se orgulham de seu país entre uma lista de quase 40 países, demonstram uma avaliação pouco positiva do desempenho do regime político americano, e revelam pouca confiança no seu parlamento (Klingemann, 1999).

É preciso ainda considerar, como Anatol Lieven (2003:13), que “a Guerra Fria conduziu os Estados Unidos a estruturas estatais, econômicas e intelectuais que não terão condições de sobreviver a não ser que se creia na existência de poderosos inimigos da nação – não apenas terroristas mas também Estados inimigos”. Seria, portanto, de se esperar que a partir dos anos 90 os Estados Unidos se engajassem em um profundo processo de reforma institucional. Não

houve, entretanto, esse movimento. Pelo contrário, diante da complexidade da situação internacional, agora que a antiga e clara divisão entre os bons e os maus perdeu clareza, o país pareceu aferrar-se mais e mais a suas instituições não reformadas.

Existe um problema grave de atraso institucional nos Estados Unidos, mais precisamente de falha democrática, que pode estar no fundo dos desacertos da política internacional do governo Bush. Por outro lado, mesmos os americanos progressistas, que sempre viram nos Estados Unidos a esperança democrática do mundo, têm dificuldade de reconhecer esse atraso institucional. O que torna o problema ainda mais grave. Prefiro, entretanto, acreditar que esses problemas poderão ser superados, e que a democracia americana volte a valer mais do que os sonhos imperiais e messiânicos de um grupo de neoconservadores no poder.

Parte 3

O SEGUNDO CONSENSO DE WASHINGTON E O BRASIL

O financiamento externo será causa de subdesenvolvimento ao invés de desenvolvimento se os recursos emprestados para um país acabarem sendo principalmente utilizados para consumo e não para investimento. Os Estados Unidos, no início dos anos 90, desenharam para os países em desenvolvimento uma estratégia de desenvolvimento baseada na abertura financeira e no crescimento com poupança externa que afinal manteve os países que aceitaram as recomendações do Tesouro americano com taxas de câmbio sobrevalorizadas, salários artificialmente elevados, consumo acima de suas possibilidades, e semi-estagnados. Para isto, o Tesouro usou como braços internacionais as duas supostas organizações multilaterais (o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) que têm capacidade de transformar as recomendações em pressões.

Nem todos os países em desenvolvimento aceitaram plenamente essas recomendações. A China e em geral os países do Leste e do Sudeste Asiático mantiveram a independência de suas políticas econômicas, e, em consequência, foram bem sucedidos. Mas os mais internacionalizados, como a Coreia, a Malásia, a Tailândia, e a Indonésia, cederam em parte à onda de crescimento com poupança externa, e experimentaram uma grave crise de balanço de pagamentos em 1997. Recompuseram-se, porém, em seguida, e voltaram a ter o pleno controle de sua taxa de câmbio, e portanto, de seu próprio desenvolvimento.

Os países que mais se sujeitaram às recomendações/pressões dos Estados Unidos foram os latino-americanos. Acredito que tenha sido esta a principal razão porque os anos 90 voltaram a ter sido uma década perdida, embora os dois principais problemas da crise dos anos 80 – a crise da dívida externa e a alta inflação – houvessem sido razoavelmente

equacionados até o início dos anos 90. Naquela década a inflação fora controlada, a situação fiscal melhorou, e a crise da dívida externa havia sido razoavelmente superada graças, de um lado, aos elevados superávits comerciais alcançados pelos países depois de terem desvalorizado suas moedas; de outro, graças ao desconto e principalmente ao reescalonamento da dívida obtido através do Plano Brady, que permitiu que entre 1989 e 1993 fossem negociadas as dívidas dos principais países endividados, e aumentou o grau de endividamento externo dos países. Entretanto, diante do novo fluxo de capitais que começa nessa época em direção aos ‘mercados emergentes’ – agora em um quadro de irresponsável abertura da conta capital dos países – o endividamento volta a ocorrer, tanto sob a forma financeira quanto patrimonial, a primeira principalmente através da emissão de títulos, a segunda, via investimentos diretos. Mas os investimentos não aumentam, aumenta apenas transitoriamente o consumo, até que uma nova crise externa paralise o processo. Entre os países latino-americanos, aquele que mais sofreu foi a Argentina, exatamente porque foi o que levou mais adiante a submissão aos ditames de Washington e Nova York, ou seja, do governo americano e do sistema financeiro internacional. Nas próximas seções, entretanto, ao invés de examinar toda a América Latina, estudarei o caso do Brasil para substanciar o que estou afirmando. E, na última seção, argumentarei que a adoção dessa ‘ortodoxia convencional’ consubstanciada no Segundo Consenso de Washington, além de ter sido uma prova de incompetência das elites brasileiras, o foi por parte do governo e das elites americanas.

Perspectivas frustradas

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da república, em janeiro de 1995, as perspectivas econômicas que se abriam para o país pareciam as melhores possíveis. Através do Plano Real, que ele próprio liderara enquanto Ministro da Fazenda, os preços haviam sido estabilizados, e muitos pensaram, inclusive eu próprio, que isto significava que o país, afinal, depois de quinze anos de alta inflação, alcançara a estabilidade macroeconômica,

e que, portanto, estava pronto para retomar o crescimento econômico.²⁰ Segundo, um partido moderno e social democrático, o PSDB, comprometido com reformas orientadas para o mercado, assumia o poder, e poderia, assim, assegurar ao país, afinal um equilibrado desenvolvimento econômico e social, sem cair nas malhas do velho populismo, nem do novo neoliberalismo que vinha do Norte. Entre essas duas alternativas polares, o novo governo surgia como uma esperança.

Em torno do novo presidente formou-se uma ampla coalizão político-social caracterizada pela participação de todas as classes sociais, principalmente da classe média profissional e da capitalista. Por outro lado, o novo governo logrou obter substancial maioria parlamentar na medida em que obteve o apoio de dois partidos de centro-direita – o PFL e o PPS. Logo, era legítimo esperar que a nova coalizão política teria condições de permanecer no poder por muitos anos – um dos seus mais importantes líderes chegou a falar em 20 anos – promovendo o desenvolvimento econômico do país e tornando-o, como o próprio presidente sempre assinalava, menos injusto. Na oposição ficava fundamentalmente o PT, representando os trabalhadores e a classe média profissional sindicalizada.

Quatro anos depois, em meio a uma crise econômica grave que só foi evitada graças ao socorro do FMI, o presidente foi reeleito. Imediatamente em seguida deixou flutuar o câmbio, e o país pareceu voltar em direção ao equilíbrio econômico, e, possivelmente, à retomada do desenvolvimento. Quatro novos anos se passaram, e o que vimos? O país novamente em crise de balanço de pagamentos, e novamente socorrido pelo FMI.

²⁰ Embora o governo e a imprensa entendam o Plano Real como compreendendo toda a gestão econômica do governo FHC, este é um entendimento incorreto. O Plano Real – que neutralizou a inércia e terminou com a alta inflação no Brasil – foi anunciado em dezembro de 1993, teve início com a medida provisória que, em 1 de abril de 1994, introduziu a URV (o mecanismo de neutralização da inércia), e completou-se com a reforma monetária, em 1º de julho de 1994. Em 1º de janeiro de 1995, começa a gestão econômica Pedro Malan, cujos resultados analiso neste trabalho.

Tabela 1: Crescimento do PIB em três décadas

Período	PIB	PIB por habitante
1971-1980	8,63%	5,72%
1981-1990	1,57%	-0,37%
1991-2000	2,65%	1,11%

Fonte: Ipeadata – www.ipeadata.gov.br.

Nestes oito anos a taxa média de crescimento do PIB foi de apenas 2,1 por cento ao ano, o que significa um crescimento da renda por habitante em torno de 1 por cento ao ano. O país não se manteve, portanto, estagnado, mas quase-estagnado. Estes resultados não destoaram do mau desempenho de toda a década, como podemos ver pela Tabela 1. Os anos 1970 foram os últimos de crescimento. Nos anos 1980 a economia brasileira estagnou devido à crise da dívida externa e, mais amplamente, à crise do estado desenvolvimentista. A literatura econômica discutiu amplamente esta crise, havendo pouca discordância sobre sua natureza.²¹ Nos anos 1990 a economia brasileira permaneceu quase-estagnada, mas agora não havia uma explicação simples para o fato. Além de semi-estagnada, pela segunda vez em oito anos essa economia enfrentou uma crise de balanço de pagamentos cuja relação com o alto endividamento interno e externo é evidente, não podendo ser atribuída apenas à insegurança dos credores em relação às eleições presidenciais, nem à tendência da economia americana de incorrer em duas recessões seguidas. O que ocorreu? Por que esse desastre econômico? Por que não se conseguiu eleger o candidato do governo à presidência?

²¹ Eu a estudei em vários trabalhos. Saliento apenas *A Crise do Estado* (1991), uma coleção de *papers*.

O erro de agenda

Os maus resultados econômicos do Brasil nos anos 1990, evidenciados pela baixa taxa de crescimento, pelo grande aumento da dívida do estado e do país – ou seja, da dívida pública e da dívida externa – e pelos altos níveis de desemprego, e agora pela nova crise de balanço de pagamentos, podem ser atribuídos a três ordens de fatos inter-relacionados: (1) o equívoco em relação à definição do problema maior a ser enfrentado pelo governo a partir de 1995; (2) o Segundo Consenso de Washington, segundo o qual deveríamos nos desenvolver com apoio na poupança externa; e (3) a falta de consciência nacional de nossas elites, que ao invés de aumentar seu grau de autonomia com a industrialização, diminuíram-no ao buscar reproduzir os padrões de consumo dos países desenvolvidos e particularmente dos Estados Unidos.

Um erro de agenda explica de forma imediata os maus resultados econômicos dos últimos oito anos. O Brasil não conseguiu alcançar a estabilidade macroeconômica e retomar o desenvolvimento, depois de haver, em 1994, sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda, tão brilhantemente logrado estabilizar uma alta inflação que assolava o país desde 1980, porque em seguida adotou uma política de câmbio e de juros equivocada. Porque, depois da valorização ocorrida em seguida ao Plano Real durante o segundo semestre de 1994, foi incapaz de corrigir plenamente esse desequilíbrio na medida em que, mesmo depois de deixar flutuar o câmbio, manteve uma taxa de juros artificialmente alta. Desta forma, enquanto a taxa de câmbio sobrevalorizada promovia o consumo de bens importados e impedia a estabilização de suas contas externas, a taxa de juros elevada impossibilitava tanto que o país retomasse os investimentos quanto alcançasse o equilíbrio fiscal. Em nome do combate à alta inflação, e obedecendo ao convite ou à proposta do Segundo Consenso de Washington de retomar o crescimento através do recurso à poupança externa, o Brasil – aliás, como um grande número de países altamente endividados – deixou de depreciar sua moeda para o nível compatível com seu alto endividamento externo. Ao invés disso, manteve taxas juros elevadíssimas que inviabilizaram os investimentos internos e fizeram explodir o déficit público e a dívida pública.

A definição da alta inflação como o principal inimigo a ser enfrentado constituiu um grave erro de agenda. Ao invés de entender, como deveria tê-lo feito, que o Plano Real se consumara com a reforma monetária de 1o. de julho de 1994, ou, no máximo, nos seis meses seguintes, pretendeu continuar com ele. Embora essa estratégia pudesse ser politicamente atrativa, era incompetente em termos de política econômica. Ao adotá-la, o governo ignorou que a neutralização da inércia inflacionária operada pelo Plano Real, a eliminação de quase toda indexação de preços, e a abertura comercial que tornara os preços locais dos bens comercializáveis expostos à competição externa, já haviam logrado reduzir a taxa de inflação do país para níveis aceitáveis, de forma que, embora a inflação continuasse a merecer atenção, eram outros os desafios a serem enfrentados. Os dois principais inimigos, agora, a partir do Plano Real, eram o câmbio valorizado e a alta taxa real de juros – irmãos gêmeos, conforme nos ensina a boa teoria macroeconômica.

O câmbio valorizado leva ao aumento do consumo e à diminuição da poupança interna, e, afinal ao desequilíbrio e à crise de balanço de pagamentos; a alta taxa real de juros dificulta os investimentos, promove o desequilíbrio fiscal, e acaba em crise financeira, quando os credores se dão conta que as altas taxas de juros, ao invés de sinal de austeridade monetária, estão ameaçando a capacidade do estado honrar sua dívida interna. Tudo isto, porém, foi ignorado, e a equipe econômica liderada pelo ministro Pedro Malan manteve a câmbio gravemente sobrevalorizado e a taxa de juros artificialmente alta entre 1995 e 1998.

Em janeiro de 1999, depois de uma longa luta interna dentro do governo, o Presidente da República, contrariando seu ministro da Fazenda, decidiu deixar flutuar o câmbio.²² A decisão

²² Desta luta interna participamos Pécio Arida, José Serra, Paulo Renato de Souza, e eu próprio. De nós quatro, apenas Arida e Serra participaram da equipe econômica, o primeiro como presidente do Banco Central nos primeiros sete meses, o segundo, como Ministro do Planejamento nos primeiros 15 meses do governo. Arida demitiu-se por discordar da política de câmbio, Serra, para ser candidato à prefeitura de São Paulo. Paulo Renato de Souza, como Ministro da Educação, e eu, como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, fomos excluídos da equipe econômica. Eu, porém, insisti muitas e muitas vezes com o Presidente sobre a necessidade de desvalorizar ou deixar flutuar o real. Formalizei minha posição com uma carta, em novembro de 1996, acompanhada de um pequeno *paper*, que depois publiquei na *Revista de Economia Política*, “As Três Formas de Desvalorização

corajosa revelou-se sábia.²³ Depois de uma necessária elevação da taxa de juros, esta começou a ser sistematicamente reduzida pelo novo presidente do Banco Central. Entretanto, em 2001, um pequeno aquecimento da economia brasileira, o início da recessão nos Estados Unidos, e a crise da Argentina, e principalmente a depreciação do câmbio, que chegou a R\$2,80 por dólar, levaram o Banco Central, em nome da meta de inflação, a novamente elevar a taxa de juros básica, fazendo-a voltar aos níveis mais elevados do mundo. Mais uma vez o Banco Central do Brasil quebrava a regra de ouro de qualquer política monetária competente – a de estabelecer a taxa de juros mais baixa possível consistente com o equilíbrio macroeconômico. Como a determinação da taxa de juros é a única arma de que contam as autoridades monetárias para atingir suas metas, há sempre uma ‘boa razão’ para elevá-la. Em um momento o objetivo é atrair capitais de curto prazo, noutra, impedir que a economia se aqueça e o déficit em conta corrente aumente em demasia, noutra ainda, a busca de controlar a inflação ainda que esta não seja uma inflação de demanda. No Brasil sempre há uma ‘boa’ razão para aumentar a taxa de juros no Brasil, sem falar na má razão: beneficiar os rentistas.

Em 2001 a razão principal alegada para elevar a taxa de juros foi o cumprimento da meta inflacionária. A política de metas de inflação, adotada pelo Banco Central em 2000, foi equivocadamente identificada com o êxito da flutuação cambial de janeiro do ano anterior. E tornou-se uma espécie de tabu, ou de unanimidade nacional, que ninguém se sente autorizado a discutir. Coisa semelhante, mas mais grave, aconteceu na Argentina, com o “Plano de Convertibilidad”, que se transformou em verdadeiro tabu, com trágicas conseqüências para o país. No nosso caso a proibição de debate não foi tão grave, mas foi grave suficiente para que, por exemplo, nenhum dos principais candidatos à presidência da república em 2002 se

Cambial” (1997), no qual não mencionava o Brasil devido à minha condição de ministro do governo.

²³ Surpreendentemente, porém, apenas o presidente do Banco Central perdeu o cargo, enquanto o ministro Pedro Malan foi mantido apesar de ter sido desautorado pelo Presidente. O novo presidente do Banco do Central, Francisco Lopes, que, dentro da equipe econômica apoiara a flutuação do câmbio, permaneceu poucos dias no cargo. Sem o apoio do ministro, e enfrentando as naturais dificuldades que se seguiram à flutuação do câmbio, foi substituído por Armínio Fraga. Todos os economistas citados são originários ou fazem parte do corpo docente da PUC do Rio de Janeiro.

dispusse a criticar adoção da política de metas. O máximo que se fez – como, aliás, também fizemos eu e Nakano em um documento de grande repercussão, “Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade” (2002a) – foi afirmar que a política de metas deveria levar em consideração um prazo mais longo e desconsiderar flutuações temporárias da taxa de câmbio.²⁴ A meta relevante de inflação deve ser a de médio e longo prazo, pois acelerações e desacelerações transitórias não exigem mudança na taxa de juros. A taxa real de juros tem que reagir primordialmente ao hiato do produto para controlar a inflação. Quando se introduz a taxa de câmbio nesta função de reação, é preciso distinguir a natureza dos choques externos, e a transitoriedade ou não da variação cambial. Reação de pronto a qualquer apreciação ou depreciação pode resultar em instabilidade desnecessária.²⁵

Na verdade, o Brasil em 2000, não estava pronto para uma política de meta de inflação, porque esta só tem sentido quando se parte de uma situação de equilíbrio macroeconômico e se quer evitar que o país perca esse equilíbrio. Ora, este não era o caso do Brasil. A taxa de juros elevadíssima e a taxa de câmbio sobre-avaliada eram indicação clara que era necessário, primeiro, resolver esses dois problemas gêmeos, e depois consolidar a estabilização macroeconômica através de uma política de meta de inflação. Quando a taxa de câmbio não é de equilíbrio – ou seja, quando não garante a zeragem do déficit em conta corrente, em uma economia que já está altamente endividada no plano externo – a elevação da taxa de câmbio necessária terá, por definição, um efeito inflacionário.²⁶ Um efeito inflacionário temporário, desde que a economia permaneça desindexada, e a mudança de preços relativos a favor dos bens comercializáveis não seja anulada pela elevação dos preços não-comercializáveis. Mas é

²⁴ Ver Bresser-Pereira e Nakano (2002a). A repercussão do paper na imprensa encontra-se documentada em dossiê especial, em www.bresserpereira.org.br. O documento foi publicado na *Revista de Economia Política*, 21(3), julho 2002, e nesse número já estão publicados quatro *papers* comentando principalmente o possibilidade de múltiplos equilíbrios da taxa de juros.

²⁵ Ver Ball (2000), Taylor (2001).

²⁶ A taxa de câmbio de equilíbrio não é, por definição, a taxa que zera o déficit em conta corrente, a não ser quando o país já se encontra altamente endividado, e um objetivo central de política macroeconômica passa a ser reduzir os índices de endividamento externo.

sempre um efeito inflacionário que manteria a política de meta de inflação sob a ameaça de uma espada de Dâmocles.

A política de meta de inflação representou um grande avanço em matéria de política econômica dos países desenvolvidos. Primeiro, porque foi uma opção pragmática. Ao invés de se afirmar, dogmaticamente, que a inflação era sempre causada pelo aumento da oferta de moeda, a causa da inflação ficou mais indefinida, deixando-se maior espaço para as políticas econômicas a serem pragmaticamente adotadas. É verdade que esse pragmatismo começou, em seguida, a ser perdido, quando os economistas dos bancos centrais não resistiram, e se puseram a adotar modelos oficiais para a meta de inflação, nos quais as causas da inflação voltavam a se tornar rígidas. Em segundo lugar, a política de meta de inflação foi um avanço porque a política monetária transformou-se na prática em política de taxa de juros, reconhecendo-se assim, keynesianamente, o caráter exógeno da quantidade moeda e da taxa de juros.²⁷ E também, porque nessa política a curva de Philips de curto prazo, inclinada, foi devidamente restabelecida.

Todos esses méritos da política de meta de inflação, entretanto, não justificavam sua adoção pelo Brasil, em 2000, quando a taxa de câmbio estava ainda evidentemente sobrevalorizada devido à alta taxa de juros. Tanto não justificavam que em 2001 o Banco Central equivocou-se gravemente em desencadear uma guerra contra a alta do câmbio – envolvendo nova elevação da taxa de juros, venda de dólares no mercado financeiro local, e troca de títulos federais não indexadas por títulos indexados em dólares – em nome do cumprimento da meta da inflação. Acabou, de qualquer forma, não a cumprindo, ao mesmo tempo em que aumentava a vulnerabilidade do país a uma nova crise de balanço de pagamentos, que aconteceu no ano seguinte (quando também a meta de inflação não foi atingida).

O câmbio valorizado, ao não garantir aos exportadores um câmbio mais compensador, reduzia as exportações, e, ao aumentar os salários da classe média artificialmente, propiciava

o aumento do consumo e a diminuição da propensão a poupar. Esta diminuição, que pode ser derivada do conceito contábil de poupança, era confirmada, no plano da teoria keynesiana, pela queda dos investimentos e pela conseqüente não realização da renda potencial que a alta taxa de juros provoca. Como ‘compensação’ perversa a taxa de câmbio artificialmente baixa, além de manter os ricos artificialmente ricos em dólares, reduzia o valor em reais da dívida pública indexada em dólares e sua porcentagem em relação ao PIB – uma medida que os economistas do sistema financeiro privilegiam em suas análises...

No plano monetário, por sua vez, a taxa de juros elevada aumentava a dívida interna do país, e sinalizava para o exterior a insegurança das autoridades monetárias locais quanto à estabilidade da economia brasileira. Esta sinalização, por sua vez, legitimava o alto ‘risco Brasil’ – e, portanto a taxa de juros paga pelos empréstimos do Brasil no exterior. E, o que é mais grave, induzia ao aumento dessa taxa de juros, que passava também a refletir a política de juros do Banco Central do Brasil: se suas autoridades se dispunham a pagar, por seus empréstimos de curto prazo, uma taxa de juros maior do que aquela paga pelos bancos centrais de países com o mesmo nível de classificação de risco pelas agências especializadas, isto significava uma desconfiança interna em relação à capacidade de pagamento do país, que podia ser partilhada pelos credores externos.²⁸ No documento Bresser e Nakano (2002a), salientamos a existência desse equilíbrio múltiplo da taxa de juros, e do efeito perverso da alta taxa de juros. Ao afirmarmos que a política de altas taxas de juros, que o Banco Central do Brasil vem seguindo há muitos anos, tinha, entre outros, o efeito de elevar o ‘risco Brasil’, não estávamos, com isto, dizendo que a fixação da taxa de juros básica pelo Banco Central fosse o único determinante da taxa de juros internacional paga pelo Brasil. É claro que os índices de endividamento público e externo, e de déficit público e déficit em conta corrente que o país apresenta continuam a ser os fatores fundamentais. Mas está claro que ao adotarmos no Brasil uma taxa de juros básica muito alta e estarmos sempre prontos a elevá-la,

²⁷ Isto está, por exemplo, bem claro na ‘regra de Taylor’ (1993).

estávamos indicando para o sistema financeiro internacional nossa própria desconfiança na economia nacional. Por isso, mostramos naquele trabalho que enquanto a taxa de juros básica (SELIC) paga pelo Banco Central do Brasil era duas a três vezes maior do que as taxas pagas pelos bancos centrais de países com classificação de risco igual, as taxas de juros pagas ao exterior pelas empresas brasileiras eram cerca de dois pontos percentuais mais altas do que as taxas pagas pelas empresas daqueles países.²⁹ O efeito sobre a taxa de juros externa é, portanto, menor do que a diferença relativa das taxas de juros básicas: enquanto estas no Brasil têm variado entre 9 e 12% ao ano, contra uma taxa de juros paga por países de classificação de risco igual à do Brasil de 4 a 6 por cento reais, o diferencial relativo de taxas de juros externas é bem menor.

Ao tomar a decisão de elevar os juros em 2001, o Banco Central voltou, em nome da estabilidade de preços, a desestabilizar gravemente a economia brasileira. O equilíbrio macroeconômico é dado pelo nível de preços, sem dúvida, mas é dado principalmente pelo equilíbrio intertemporal de suas contas externas. Uma economia está equilibrada macroeconomicamente quando tem taxas de juros suficientemente baixas para poder investir e crescer, e, quando o faz, as exportações crescem proporcionalmente às importações, de forma que se possa manter sob controle a taxa de endividamento externo. A taxa de endividamento externo é medida pela relação dívida externa/PIB, e, no caso do Brasil, onde o coeficiente de exportações é muito baixo, principalmente pela relação dívida externa/exportações.

Graças à intervenção do Banco Central no mercado financeiro em 2001, elevando a taxa de juros, vendendo US\$8 bilhões no mercado interno, e convertendo US\$20 bilhões de títulos

²⁸ O efeito da taxa de juros básica sobre a taxa internacional de juros paga pelo Brasil assim como o equilíbrio perverso em que se encontra a taxa de juros no país foram principalmente contribuições de Nakano para nosso texto comum (2002a).

²⁹ É preciso distinguir com clareza a ‘classificação de risco’ de um país, que é feita por agências como a Moody’s e a Standard & Poors, do “risco-país”, que é dado simplesmente pela subtração, da taxa de juros paga pelo país no exterior, a taxa de juros paga pelos títulos do Tesouro americano. Enquanto a classificação de risco tem uma certa autonomia ou exogeneidade, o risco-país é totalmente endógeno. Mais do que isto, identifica-se com a taxa de juros paga.

públicos em títulos indexados em dólares, as autoridades monetárias lograram baixar a taxa de câmbio, que se elevava de cerca R\$2,40 no início do ano para 2,80 por dólar em abril. Com isto evitou-se uma pequena e provisória elevação da taxa de inflação. Mas o custo dessa política foi alto, como se verificaria no ano seguinte, quando nova crise cambial ameaçou o país, e só foi mantida sob relativo controle graças a novo acordo com o FMI. Em decorrência da crise a taxa de câmbio, entretanto – que fora mantida baixa artificialmente graças à taxa de juros elevada – voltou a subir, agora para próximo de R\$4,00 por dólar – era o mercado que cobrava sua conta – embora a taxa de juros continuasse em níveis exorbitantes.

Por que a nova crise cambial? Procurou-se explicar o fato com a “subida” de Lula nas pesquisas eleitorais. Entretanto, o candidato do PT já estava com intenções de voto superiores a 30 por cento muito antes de a crise se desencadear. Na verdade, desde as eleições municipais de outubro de 2000, quando o PT alcançou ampla vitória, principalmente nas grandes cidades, estava claro que a probabilidade de eleição de um candidato de esquerda era muito grande. Por outro lado, antes da crise também ficou claro que, na busca da eleição, Lula moderou suas propostas, eliminando delas qualquer elemento radical. A dificuldade do candidato do governo em avançar nas pesquisas eleitorais pode ter sido um gatilho para desencadear a crise – os mercados financeiros precisam de um gatilho qualquer – mas certamente não foi sua causa. Esta tem que ser procurada na fragilidade financeira internacional do país, que a política equivocada de 2001 deixou novamente exposta aos analistas internacionais. Quando a crise econômica abateu-se sobre a Argentina muita gente observou, corretamente, que o Brasil havia de ‘descolado’ da sorte daquele país com a desvalorização de janeiro de 1999. De fato, isto aconteceu. O Brasil, que seguia um caminho semelhante ao da Argentina, salvou-se de um desastre maior quando deixou flutuar o câmbio. O grande erro da Argentina, naquele momento, foi não nos ter acompanhado. Mas esse descolamento era relativo. Quando o Brasil, nos primeiros meses de 2002, voltou a revelar superávits comerciais decepcionantes – que poderiam ter sido evitados se as autoridades monetárias houvessem sido mais realistas e mais respeitosas do mercado – os analistas dos bancos internacionais voltaram a se lembrar dos prejuízos realizados com a Argentina, e, na primeira oportunidade, iniciaram seu ataque especulativo contra o real. A crise de

desconfiança, porém, teria sido facilmente contornada se não fossem as semelhanças entre as duas economias, especialmente os superávits comerciais insuficientes, que apontavam para um futuro *default*.

O socorro pronto do FMI evitou o pior, mas, ao mesmo tempo, confirmou uma verdade sempre esquecida: os credores internacionais e o próprio FMI só se preocupam e só falam no déficit público e na dívida interna, mas, quando acontece a crise, ela sempre ocorre pelo lado externo, na medida que o déficit em conta corrente e a dívida externa tornam-se, a seu ver, altos demais, e não mais se oferece a perspectiva de alta probabilidade de pagamento, ou, mais precisamente, de continuidade do serviço da dívida. Nesses momentos, nunca é o país devedor quem declara moratória. São os agentes financeiros internacionais que suspendem a rolagem da dívida, e, se não houver intervenção do agente de última instância, o FMI, o *default* torna-se inevitável. Mesmo no caso do Brasil, em fevereiro de 1987, quando o Ministro da Fazenda Dílson Funaro declarou a moratória do país, a iniciativa pode ter parecido ser do Brasil: na verdade, o país não tinha alternativa. Poderia ter sido mais prudente ter declarado uma moratória ‘branca’, parando de pagar por falta de reservas, mas em qualquer hipótese o *default* era inevitável, e decorrera do endividamento irresponsável do país, e da conseqüente perda de confiança dos credores.

O Segundo Consenso de Washington

Creio ter deixado claro na seção anterior que o Brasil não alcançou a estabilidade macroeconômica depois de haver alcançado, em 1994, a estabilidade de preços, porque adotou uma agenda equivocada: não colocou como prioridade a estabilização das suas contas externas. Cabe, agora, perguntar o porquê desse erro. Eu poderia responder, simplesmente, que o problema foi de incompetência técnica e emocional dos responsáveis pelas decisões de política econômica. Embora esta explicação seja legítima, na medida que muitas vezes os interesses estão neutralizados, e, não obstante, o formulador de política econômica toma decisões incompetentes, que não levam aos objetivos que ele próprio visa, vou aqui apresentar

uma razão mais geral.³⁰ Fomos vítimas do que proponho chamar o Segundo Consenso de Washington.

De acordo com o Segundo Consenso de Washington, formulado no início dos anos 1990, países altamente endividados, como o Brasil, poderiam desenvolver-se recorrendo à poupança externa, ou seja, endividando-se ainda mais. É preciso, portanto, não confundi-lo com Consenso de Washington, que resumiu a política americana em relação aos países altamente endividados nos anos 1980. Creio ter sido o primeiro no Brasil a ter desenvolvido uma crítica sistemática das idéias ali presentes.³¹ Este consenso, na forma pela qual foi expresso por John Williamson, em um *paper* de 1989, consistia de uma série de princípios pregando o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado, ou no que foi também chamado de ‘ajuste estrutural’.³² Acabou se tornando um símbolo da política neoliberal daqueles anos, embora não propusesse necessariamente reformas ultraliberais visando reduzir o estado ao mínimo. E, principalmente, porque não incluía a abertura financeira, que Williamson expressamente excluiu do Consenso.³³ Era, entretanto, ‘neoliberal’ na medida em que havia nele um claro

³⁰ Ver o *paper* “Self-Interest and Incompetence” (Bresser-Pereira, 2001a).

³¹ Refiro-me à aula magna no Congresso Anual da ANPEC – Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, em dezembro de 1990, em Brasília. Esta aula foi depois publicada em *Pesquisa e Planejamento Econômico* (Bresser-Pereira, 1991a). No início de 1999, alguns dias antes de desvalorizar o real, o Presidente perguntou-me de quanto deveria ser a desvalorização. Respondi, sem hesitar, que deveria ser de 25 por cento. Várias vezes, mais tarde, Fernando Henrique Cardoso referiu-se a esta conversa, dizendo-me que fora eu aquele que mais seguro se revelara em relação ao problema. Deve-se assinalar, entretanto, que a mudança de posição do Presidente deveu-se, em grande parte, ao fato de que um dos diretores do Banco Central, Francisco Lafayette Lopes, proveniente da PUC do Rio de Janeiro, no último trimestre de 1998 mudou sua posição e passou a apoiar a flutuação do câmbio. Para efetivá-la ele assumiu a presidência do Banco Central, substituindo Gustavo Franco, para ser logo em seguida, diante das dificuldades momentâneas da flutuação, substituído por Armínio Fraga.

³² Ver Williamson (1989). A carga ideológica contra o texto de Williamson foi grandemente exagerada. Williamson não é um ultraliberal, e o consenso que detectou em Washington, não era um consenso ultraliberal, não visava reduzir o estado ao mínimo. Tinha apenas um viés liberal (ou neoliberal na língua inglesa na qual ‘liberal’ significa progressista). O que não impede que houvesse ultraliberais entre os que o adotavam.

³³ Em debate com Williamson, Stanley Fischer sugeriu a inclusão da abertura financeira, e Williamson respondeu que não a considerava necessária nem incluída no consenso.

viés pró-mercado. Este viés era compreensível, dado o estatismo e o protecionismo que haviam caracterizado o período anterior. O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento altamente endividados, necessitava de ajustamento fiscal e de reformas orientadas para o mercado, especialmente de maior abertura comercial. Mas era um consenso perigoso, na medida em que ignorava a importância de um estado forte no plano administrativo e financeiro para se ter um mercado livre e atuante. Em outras palavras, ignorava que as reformas não deveriam visar enfraquecer o estado, mas, pelo contrário, fortalecê-lo. O Primeiro Consenso de Washington está hoje morto, em parte porque muitas das reformas foram feitas, em parte devido ao seu fracasso em promover o desenvolvimento na América Latina, embora, na verdade, esse fracasso se explique muito mais pelo Segundo Consenso do que pelo primeiro, como procurarei argumentar neste trabalho. De qualquer forma, o apoio popular que os programas de privatização obtinham no início dos anos 1990 desapareceu dez anos depois, em grande parte porque monopólios naturais ou quase-naturais, como a produção hidrelétrica de energia, a distribuição de energia, e os sistemas de telefonia fixa urbana foram objeto de privatização da mesma forma que setores competitivos.

No início dos anos 1990, um outro consenso, que eu proponho chamar de Segundo Consenso de Washington, estava se formando – um consenso que teria efeitos mais devastadores sobre os países em desenvolvimento altamente endividados, inclusive o Brasil, quando comparado ao primeiro consenso. Um consenso estabelecido igualmente em Washington, o qual, entretanto, foi adotado pelas elites da grande maioria dos países em desenvolvimento econômico muito mais prontamente do que o primeiro porque, aparentemente, não implicava em nenhum custo – apenas benefícios. Um consenso que surge depois que o Plano Brady equaciona (não resolve) a crise da dívida dos anos 1980. Um consenso que se forma para explicar e justificar uma nova onda de fluxo de capitais que se dirigiu para os países em desenvolvimento.

O Segundo Consenso de Washington é a dimensão verdadeiramente internacional do primeiro. Ao invés de dizer o que os países em desenvolvimento deveriam fazer para ajustar ou estabilizar suas economias, veio dizer o que devem fazer para crescer, para se desenvolver.

A receita era simples: bastaria completar o ajuste fiscal e empreender as reformas neoliberais, e, em função deste bom comportamento, usar a poupança externa em um quadro de total abertura financeira. Ao invés do ‘desenvolvimento *cum* dívida’ dos anos 70, teríamos agora o ‘desenvolvimento *cum* poupança externa’. Para obter esta poupança era necessário completar as reformas orientadas para o mercado com a abertura financeira.

Sobre o tema da abertura financeira e dos fluxos de capital desenvolveu-se um amplo debate entre os economistas dos países desenvolvidos – alguns críticos da liberalização, outros, entusiastas. Estes partiam do pressuposto neoclássico de que toda liberalização é benéfica, afirmavam que a liberalização financeira é tão necessária para o desenvolvimento quanto a liberalização comercial, e deve ocorrer ao mesmo tempo. Entre os trabalhos críticos, um dos mais significativos foi o de Rodrik (1998), que demonstrou não haver evidência de que países sem controles de capitais cresçam mais. Esta literatura é muito interessante, mas não deve ser confundida com a crítica ao Segundo Consenso de Washington. A crítica à abertura financeira concentra-se principalmente ao problema da instabilidade financeira internacional causada por fluxos de capital descontrolados, enquanto que a crítica do Segundo Consenso de Washington que estou aqui propondo é a crítica a uma idéia mais geral – a de que os países já endividados possam desenvolver suas economias com base em poupança externa. O Segundo Consenso de Washington pressupõe e faz o elogio da abertura financeira de forma que sua crítica implica não aceitar esse tipo de liberalização, mas essa crítica é mais ampla, porque põe em causa a idéia até hoje não desafiada de que poupança externa seja a forma adequada de financiar o desenvolvimento.

A estratégia de desenvolvimento econômico do Segundo Consenso de Washington tinha (e tem ainda) um enunciado simples e claro – e aparentemente razoável – como toda ideologia bem sucedida. Pode ser resumida em uma frase que todos nós, cidadãos dos países em desenvolvimento ouvimos dezenas de vezes:

“Nós entendemos que vocês não têm mais recursos para financiar seu desenvolvimento, mas não se preocupem, façam o ajuste fiscal e as reformas, que

nós financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa, se possível com investimentos diretos”³⁴.

A sentença compõe-se, portanto, de três termos. O primeiro termo, ou a premissa, “nós compreendemos que vocês não têm mais recursos para financiar seu desenvolvimento”, é falso, embora tivesse aparência de verdade, dado o alto endividamento externo dos países. É óbvio que um país como o Brasil, ou como o México, ou como a China, têm recursos para se desenvolver. Mesmo depois de substituir uma parte da poupança interna por poupança externa, em decorrência do Segundo Consenso de Washington, quatro- quintos dos investimentos continuam a ser financiados por poupanças domésticas. O Brasil, como os demais, não conta com ‘todos’ os recursos necessários ou, mais precisamente, desejáveis para financiar seu desenvolvimento. Mas quem os tem? É, porém, um país que já realizou sua acumulação primitiva e sua revolução capitalista, de forma que já dispõe de um estado e de uma classe de empresários capazes de canalizar, através do sistema financeiro, poupanças para o investimento.

O segundo termo, ou as duas condições, “mas não se preocupem, façam o ajuste fiscal e as reformas”, era o mais razoável dos três termos, embora já vimos que pode envolver prejuízos para os países. A primeira condição, a de completar o ajuste fiscal, ou de superar a crise fiscal, era correta: era e continua sendo para o Brasil uma condição para a reconstrução do estado. As reformas orientadas para o mercado eram também bem-vindas, desde que sensatas ao invés de pura ideologia ultraliberal. Era sensato, por exemplo, abrir mais as economias dos países em desenvolvimento, reduzindo o alto grau de protecionismo que caracterizara o período de substituição de importações; era sensato privatizar setores competitivos ou razoavelmente competitivos; era sensato modernizar a administração pública, substituindo gradualmente a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial; era sensato eliminar privilégios no campo da previdência social. Não era sensato, entretanto, privatizar monopólios naturais, nem privatizar empresas que se beneficiassem de

³⁴ Sobre a estratégia de crescimento com poupança externa ver Bresser-Pereira e Nakano (2002b). De um modo geral, as teorias que aparecem no presente trabalho foram

altas rendas ricardianas devido a um problema de monopólio natural (o caso, por exemplo, das usinas hidrelétricas), nem fazia sentido privatizar uma atividade como a da previdência básica, que é obrigação de um estado democrático porque corresponde a um direito social. Os países desenvolvidos não fizeram tais loucuras – deixaram-nas por conta de alguns dos países em desenvolvimento – seguindo um velho princípio: façam o que eu digo, mas não o que eu faço. O Brasil não privatizou a previdência básica, mas privatizou monopólios naturais ou quase-naturais, e indústrias beneficiárias de rendas ricardianas.

No entanto, o erro mais grave do Segundo Consenso de Washington está no seu terceiro termo, na sua conclusão. Cumpridas as duas condições, conclui o consenso “que nós financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa, se possível com investimento direto”. Aí estava a armadilha que levou a maioria dos países em desenvolvimento já altamente endividados no final dos anos 1980 a pouco crescerem nos anos 1990; aí está a origem das crises de balanço de pagamentos cujo caso limite foi o da Argentina; aí está uma causa básica da equivocada decisão brasileira de desconsiderar o problema do desequilíbrio externo em seguida ao Plano Real; aí está a explicação principal para o fato de o Brasil haver entrado em duas crises de balanço de pagamentos: uma em 1998, no final do primeiro quadriênio do governo Fernando Henrique Cardoso, a outra em 2002, no final do segundo quadriênio.

A política de crescimento com poupança externa contraria grande parte da experiência internacional. Existe a clássica exceção dos Estados Unidos no Século XIX, mas, de um modo geral, as pesquisas realizadas entre os países da OCDE, a partir do *paper* original de Feldstein e Horioka, mostram que, embora esses países recebam e façam investimentos diretos entre si, quase cem por cento da acumulação de capital neles realizada é resultado de poupança nacional.³⁵ Em um primeiro momento os economistas neoclássicos, presos a seus preconceitos sobre a mobilidade dos capitais, definiram os resultados como um quebra-cabeça – o ‘Feldstein-Horioka puzzle’. Entretanto, estudos posteriores demonstraram que não se

desenvolvidas mais extensamente desenvolvidas naquele paper.

tratava de um quebra-cabeças, mas de um simples problema de restrição de solvência (*solvency constraint*) de cada país. Quer dizer, os países da OCDE não se dispõem a se endividar para investir, ou se endividam limitadamente. Por isso os investimentos são financiados fundamentalmente por poupança nacional.³⁶

De acordo com o segundo consenso, o financiamento seria feito com “poupança externa, se possível com investimentos diretos”. A dívida patrimonial decorrente do investimento direto não conta no cálculo dos índices de endividamento, dada sua menor liquidez. Não há dúvida, portanto, que se o investimento direto vier, de fato, financiar a acumulação de capital em plantas e equipamentos, excelente. Se, entretanto, o investimento vier para financiar consumo, já que a alta taxa de juros desestimula o investimento real do próprio investidor estrangeiro ou do capitalista nacional que vende sua empresa, esse financiamento apenas agrava a situação do país. Nos países ricos, o investimento direto não é recebido para financiar déficits em conta corrente, mas para que aproveitem mutuamente as vantagens tecnológicas das empresas multinacionais. O Brasil, porém, ao contrário dos países desenvolvidos, tem usado os investimentos diretos e os empréstimos, de acordo com o Segundo Consenso de Washington, para financiar déficit em conta corrente, e, em consequência, para aumentar o consumo. Da mesma forma que muitas das reformas que os países ricos aconselharam aos em desenvolvimento, como as reformas privatizando a previdência básica, não foram por eles próprios adotadas, também no caso do financiamento dos seus investimentos eles não seguem os conselhos insistentemente dados aos países intermediários. É a velha estória – ‘faça o que eu digo, não o que eu faço’ – que se repete. Os países ricos sabem que a poupança externa que vem com os financiamentos e investimentos diretos sai na forma de consumo na medida em que a taxa de câmbio é artificialmente apreciada. Sabem também quais são as suas restrições de solvência.

³⁵ Ver Feldstein e Horioka (1980) e toda a literatura que esse *paper* provocou.

³⁶ Ver Rocha and Zerbini (2002) para uma *survey* da evidência. Os autores citam os estudos de Sinn (1992) e Coakley et al. (1996) como evidências adicionais, além das do seu próprio estudo, de que a correlação Feldstein-Horioka não é um quebra-cabeça mas exprime apenas uma *solvency constraint*.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso os investimentos diretos aumentaram extraordinariamente: até 1994 o país recebia no máximo 2 bilhões de dólares por ano de investimentos estrangeiros; depois do Real o país passou a receber, em média, 2 bilhões de dólares por mês em investimentos diretos. Mas, contrariando o saber convencional, a taxa de formação de capital não aumentou e a taxa de crescimento da renda por habitante permaneceu em torno de 1 por cento per capita. Durante os anos 1990, a produtividade aumentou extraordinariamente graças – principalmente - à abertura comercial, mas a política macroeconômica baseada em altas taxas de juros e em câmbio relativamente valorizado, impediu que o aumento da produtividade se transformasse em crescimento da renda por habitante. Por outro lado, as altas taxas de juros continuaram desestimulando o investimento real. Desta forma o aumento do endividamento externo patrimonial provocado pelo aumento dos investimentos diretos não teve como contrapartida aumento da acumulação de capital.

A explicação para isto está no fato de que existe um mecanismo perverso que transforma os financiamentos, inclusive os investimentos diretos das empresas multinacionais, em consumo. Esse mecanismo não é inevitável, mas, se não houver uma plena consciência dele, e políticas macroeconômicas adequadas para neutralizá-lo, os resultados poderão ser desastrosos, como têm sido no Brasil. O mecanismo é simples, e nada tem a ver com as próprias empresas, mas com a política macroeconômica do governo. O investimento direto é um fluxo financeiro adicional para dentro do país que, mantida a taxa de juros, baixa a taxa de câmbio de da economia, apreciando a moeda local. Com a valorização aumentam, por definição, os salários, já que a apreciação do câmbio é uma mudança de preços relativos a favor dos bens e serviços não comercializáveis, entre os quais o mais importante é a força de trabalho. Aumentando os salários em função da apreciação da moeda local, aumenta o consumo, diminuindo, proporcionalmente, a poupança nacional. Foi o que aconteceu no Brasil: nos últimos anos o nível de investimentos cresceu muito pouco, enquanto que a poupança doméstica caía proporcionalmente ao déficit em conta corrente.

Está, portanto, embutido no Segundo Consenso de Washington um elemento de valorização artificial da taxa de câmbio: quanto maiores os financiamentos ou os

investimentos diretos, que aumentam o endividamento financeiro e patrimonial do país, mais apreciada tende a se tornar a taxa de câmbio, menos estimuladas as exportações ou a substituição competitiva de importações, maior (artificialmente) o poder aquisitivo dos assalariados e maior seu consumo, e, portanto, menor a poupança interna, compensando-se, assim, a entrada da poupança externa com a diminuição da interna, e mantendo-se no mesmo nível o déficit em conta corrente, ou seja, a necessidade de novos financiamentos.

Mesmo que o investimento da multinacional tenha sido feito em prédios e equipamentos, a poupança externa embutida no investimento direto foi anulada pela redução da poupança interna causada pelo aumento do consumo. Como o investimento direto financiou o déficit em conta corrente, o país absorveu poupança externa, ou seja, endividou-se, mas não cresceu, nem aumentou sua capacidade de remunerar o capital estrangeiro investido.

O novo consenso interessava fundamentalmente os bancos comerciais e os bancos do investimento nos países ricos, nos quais o excesso de capitais ou de poupanças que buscam de novos mercados lucrativos é uma constante. Interessava mais amplamente os países ricos, cuja política comercial é sempre de aumentar saldos comerciais. E contou, naturalmente, com o apoio das duas instituições financeiras internacionais sediadas em Washington: o FMI e o Banco Mundial.

Como o FMI compatibilizava o caráter frouxo do Segundo Consenso de Washington com sua política macroeconômica supostamente dura? Fundamentalmente, através da estratégia de concentrar toda a sua atenção nas contas fiscais do país, deixando de lado as contas externas. Se examinarmos os acordos firmados pelo FMI nos anos 1990, verificaremos que o déficit em conta corrente está sempre em segundo plano. Mal é mencionado. Se o fosse, e o FMI estabelecesse metas rígidas para o saldo comercial e a conta corrente, não teríamos o Segundo Consenso de Washington. Concentrando-se no déficit público, o FMI continuava a merecer sua fama de 'duro', embora, no plano externo, estivesse sendo 'frouxo'. E justificava teoricamente essa política com a teoria dos déficits gêmeos: se o país controlava o déficit público estaria automaticamente controlando o déficit em conta corrente. Ora, sabemos que

essa teoria só faz sentido quando a taxa de câmbio é de equilíbrio. Quando ela está valorizada, como tem sido o caso do Brasil desde 1994, o país pode ter déficits públicos relativamente pequenos (senão superávits) e grandes déficits em conta corrente. E, certamente, a economia pode estar desaquecida, e, não obstante, manifestam-se os dois déficits.

Fique claro que a poupança externa que um país recebe é, por definição, déficit em conta corrente. Mantidas as reservas constantes, é aumento de endividamento internacional, seja na forma de dívida financeira, seja na forma de dívida patrimonial representada pelo estoque de capital estrangeiro. O que dizia – e ainda diz – o Segundo Consenso de Washington, portanto, é que era legítimo que países já altamente endividados se endividassem ainda mais, desde que cumprissem os requisitos do Primeiro Consenso: ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado.³⁷

Financiamento para o subdesenvolvimento

Por que haveria aí um erro de estratégia do ponto de vista do desenvolvimento dos países altamente endividados? Por que uma certa apreciação do câmbio seria perversa? Por que estaríamos, nesse caso, diante de um típico financiamento para o subdesenvolvimento?

Em primeiro lugar, porque há um limite para o endividamento de um país. A partir de um certo limiar torna-se crescentemente perigoso continuar se endividando, principalmente em termos financeiros, mas também, ainda que em menor grau, em termos patrimoniais. Nos anos 1970, quando foi Ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen costumava dizer que o índice dívida externa/exportação não deveria superar 2. Alguns anos mais tarde, em seu livro-texto de macroeconomia, Simonsen foi mais preciso, mas menos severo: um país devedor

³⁷ Vale observar que toda esta argumentação não leva à conclusão de que qualquer forma de poupança externa seja prejudicial ao país. Desde que a poupança externa venha na forma de investimento direto em bens comercializáveis, será bem-vinda. O essencial, para o país, é reduzir seus índices de endividamento. Esse tipo de poupança pode contribuir nessa direção.

com um índice dívida externa/PIB inferior a 2 estaria em uma situação confortável; entre 2 e 4 sua situação seria duvidosa; acima de quatro, crítica.³⁸

Pesquisas recentes confirmaram a primeira intuição de Simonsen. Embora seja impossível defini-lo com precisão, as pesquisas empíricas confirmam que há um limiar acima do qual a dívida se torna negativa para o país. O Banco Mundial definiu esse limiar pelo índice dívida/exportações, que não deveria ultrapassar 2,2, e pela relação dívida/PIB, que seria de 80%. A maioria dos episódios de crise de dívida ocorreu quando um desses dois limiares foram ultrapassados. No caso do Brasil, que é um país relativamente fechado para o exterior (seu índice de exportações sobre o PIB continua em torno de 10%), o índice dívida externa/exportações é claramente o índice crítico. Cohen (1993) foi mais estrito. Segundo ele, quando o índice de endividamento supera 2 ou a porcentagem dívida externa/PIB supera 50%, a probabilidade de reestruturação da dívida torna-se alta e o efeito negativo sobre o crescimento torna-se significativo. Finalmente, um estudo recente de três economistas do FMI (Pattillo, Porisin e Ricci, 2002) demonstra que, a partir do índice de endividamento 1,6-1,7 e de 35-40% do PIB “o impacto médio da dívida sobre o crescimento da renda por habitante parece se tornar negativo”. O estudo também mostra que quando a relação dívida-exportação aumenta de 1 para 3, a taxa de crescimento declina 2 pontos percentuais por ano.

No caso do Brasil, o índice de endividamento dívida externa/exportações era superior a 3 no início dos anos 1990. Uma política de crescimento com poupança externa era, portanto, altamente desaconselhável apenas por essa razão. Hoje este índice já é 4, não obstante uma parte considerável do endividamento ocorrido na década tenha sido feito através de investimentos diretos, que aumentam a dívida patrimonial mas não influenciam os índices de endividamento financeiro. O fato de parte de a poupança externa ter vindo na forma de investimentos diretos é, por um lado, favorável para o país na medida em que a liquidez desse tipo de dívida é menor. Mas é, por outro lado, negativa na medida em que esses investimentos

³⁸ Simonsen escreveu este livro com Rubens Cysne. Ver Simonsen e Cysne (1995).

não considerados nos índices de endividamento externo envolvem, não obstante, o pagamento de serviços ao exterior.

Em segundo lugar, atendida a condição de não ultrapassar o limiar de endividamento externo, o financiamento com poupança externa poderá ser favorável desde que o endividamento correspondente não provoque valorização do câmbio. A valorização, entretanto, tenderá a ocorrer no mercado já que, em princípio, a taxa de câmbio de equilíbrio é inferior à taxa de câmbio de equilíbrio com zero de déficit em conta corrente, quando se admite ser aquele equilíbrio compatível com um déficit em conta corrente. Para impedir tal valorização, que provocará a elevação artificial dos salários e, em consequência, do consumo, a solução seria reduzir compensatoriamente a taxa de juros. Isto, entretanto, não foi considerado pela política econômica adotada pelo Brasil. Ainda que houvesse baixa de taxa de juros real em relação às taxas altíssimas do período anterior a 1994, quando prevalecia a alta inflação, a taxa de câmbio manteve-se valorizada, os salários elevados artificialmente, o consumo igualmente elevado, e a taxa de poupança interna rebaixada.

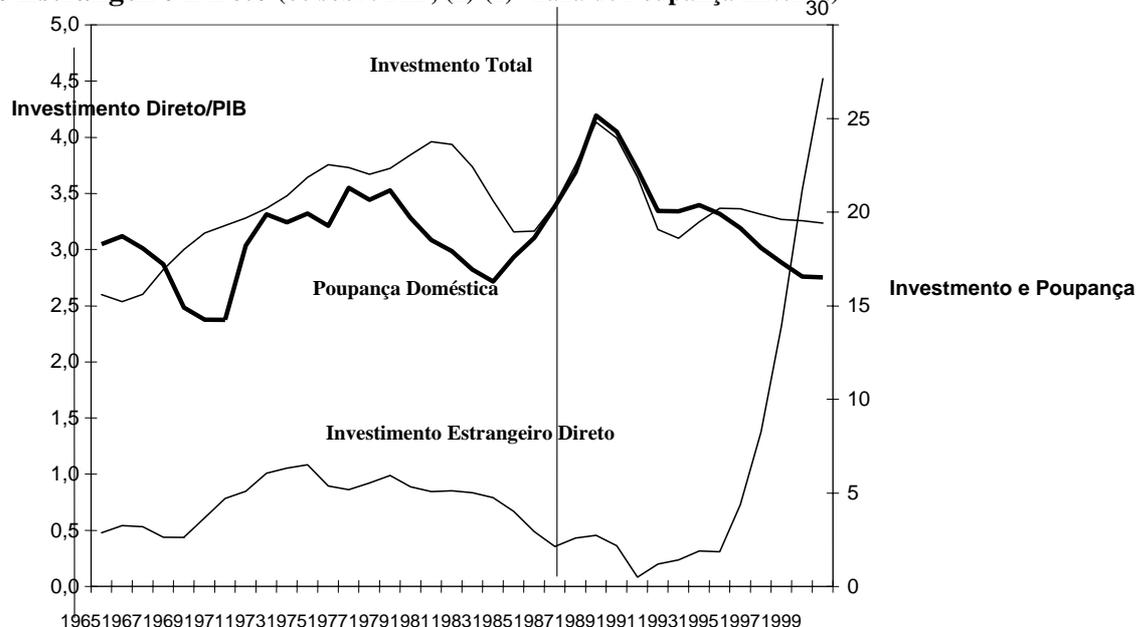
De fato, o que ocorreu no Brasil após 1994 foi que os substanciais déficits em conta corrente, ou seja, a poupança externa aplicada no país, parte da qual em investimentos diretos, foi compensada pela diminuição da poupança interna, de forma que os investimentos totais não aumentaram no período, pelo contrário, diminuíram, e, como já vimos, o desenvolvimento não foi retomado.

Se examinarmos nossas contas externas, verificaremos que a poupança externa, que estava zerada entre 1988 e 1992, e mesmo negativa entre 1993 e 1994 (o que significa que estávamos pagando dívida), torna-se 'positiva' a partir de 1995. Ou seja, passamos a ter déficits em conta corrente, que são crescentes até 1999. A partir daí estabilizam-se e, em seguida passam a diminuir. Não obstante o aumento da poupança externa, os investimentos totais não aumentam. Pelo contrário, diminuem um pouco na medida em que a poupança doméstica diminui devido ao aumento artificial dos salários causado pela valorização do câmbio. Os investimentos totais não aumentam apesar da grande elevação dos investimentos

diretos, medidos na escala da direita. Houve, portanto, uma completa e perversa compensação do aumento da poupança externa pela diminuição da interna.

Existe ainda uma terceira condição para que o financiamento externo, ou a poupança externa promova o desenvolvimento do país: que este, ao receber o financiamento, esteja envolvido em um forte processo de desenvolvimento, e, portanto, esteja executando um grande número de investimentos privados e possivelmente estatais com taxas de lucro previstas substancialmente maiores do que a taxa de juros de mercado. Nos anos 1970 era isto o que ocorria. Por isso podemos ver no Gráfico 1 que a poupança externa foi sempre positiva nesse período, ou seja, o país se endividava, mas, em compensação, aumentava a taxa de investimento. De acordo, porém, com o Segundo Consenso de Washington, não importava que esses países, além de envidados externamente, não tivessem projetos de investimento. O ‘mercado’, transformado em um estranho agente social, encarregar-se-ia de criar as condições para os investidores externos formularem e executarem os projetos de desenvolvimento.

Gráfico 1: Taxas de Investimento (1), de Poupança Doméstica (2) e Taxa de Investimento Estrangeiro Direto (% sobre PIB; (1)-(2)=Taxa de Poupança Externa)



Fonte: FIBGE e Banco Central do Brasil.

Ignorava-se, assim que a teoria econômica nos ensina que um déficit em conta corrente crônico está sempre associado a um câmbio valorizado. Ignorava-se, também, que a valorização do câmbio é uma forma artificial de elevar salários, e, em consequência, de aumentar o consumo, principalmente da classe média e da classe rica, cujo consumo tem significativo componente importado. Ignoravam-se ambas as coisas, enquanto o Brasil incorria em enormes déficits em conta corrente e aumentava de forma irresponsável seu endividamento externo nos anos 1990.

Observe-se que não estou negando que a poupança externa possa ser útil a um país. Entretanto, ela só o será se as três condições que estabelecemos acima forem atendidas. Ou seja, que o país não tenha ultrapassado o limiar de endividamento, que não permita a valorização do câmbio e o decorrente aumento do consumo, e que existam amplas oportunidades de investimento produtivo. Nenhuma das três condições estava presente no Brasil, nos anos 1990. Por isso, o recurso à poupança externa só representou endividamento – foi um caso típico de endividamento para o subdesenvolvimento.

O que tivemos nos anos 1990, com o Segundo Consenso de Washington, foi uma política de populismo cambial com apoio do FMI e do Banco Mundial. Há duas formas de populismo econômico, o fiscal (gastar mais do que se arrecada) e o cambial (valorizar o câmbio). Canitrot (1975) deixou este assunto claríssimo em seu *paper* clássico sobre o ciclo econômico populista na América Latina. A primeira forma é mais óbvia do que a segunda, ambas são desastrosas, mas a segunda é mais perigosa na medida em que as crises dos países em desenvolvimento começam sempre por uma crise cambial. Crises de balanço de pagamentos podem também ocorrer em função de grandes déficits públicos e do descontrole monetário, mas isto só ocorrerá se o país estiver vivendo um período de *boom* econômico, e, portanto, de excesso de demanda. Ora, desde os anos 1970 o Brasil, como a maioria dos países latino-americanos, não têm essa experiência.

Mas, poderia perguntar alguém, demonstrando uma certa ingenuidade, poupança externa recebida por um país não é sinônimo de investimentos diretos estrangeiros? Por que, então,

relacioná-la com populismo cambial? Em primeiro lugar, porque poupança externa é sinônimo de déficit em conta corrente; só é sinônimo de investimento direto estrangeiro para quem não conhece as contas do balanço de pagamentos. Mas, poderia continuar o perguntador ingênuo, se contabilmente sabemos que poupança é igual investimento, poupança externa não financia apenas investimento? Não, novamente. Pode financiar tanto investimento quanto consumo, mas geralmente financia consumo, já que, como vimos, aprecia o câmbio, e o câmbio valorizado estimula o consumo. Na verdade, poupança externa é uma expressão marota. Ou marotamente usada, como acontece com muitos outros termos nesta ciência tão ideológica mas tão orgulhosa de não sê-lo como é a ciência econômica. Poupança externa é simplesmente déficit em conta corrente, mas, como pode ser financiada por investimentos diretos, é facilmente confundida com estes.

Quando o déficit em conta corrente (ou a poupança externa) é financiado por investimentos diretos temos, sem dúvida, uma situação mais favorável do que quando financiado por empréstimos, mas nem por isso a poupança externa é benéfica. Se o país tiver grandes projetos de investimento, como era o caso dos Estados Unidos no século dezanove, o financiamento do déficit em conta corrente com investimento direto poderá ser benéfico. Se, entretanto, este não for o caso, e o investimento direto acabar financiando consumo, só aumentará a dívida do país, já que o estoque de capitais externos no país é também dívida – é dívida patrimonial servida por remessa de dividendos ao invés de remessa de juros.³⁹

No caso do Brasil, o investimento direto externo era cerca de US\$2 bilhões por ano no início da década, e passou a ser os mesmos US\$2 bilhões, mas por mês, no governo Fernando Henrique, mas nem por isso a taxa de acumulação de capital e a taxa de crescimento do país aumentaram. A poupança externa foi compensada pela despoupança interna, dado que a poupança doméstica caiu com a valorização do câmbio e o conseqüente aumento da

³⁹ O total da dívida financeira e da dívida patrimonial do país menos reservas e investimentos e empréstimos ao exterior feitos pelo país é seu passivo externo líquido. Como as duas últimas parcelas são pouco importantes nos países em desenvolvimento econômico, o passivo externo líquido corresponde a dívida total externa menos reservas.

propensão média a consumir, de forma que a taxa de investimento não aumentou e o país permaneceu semi-estagnado, crescendo menos de 1 por cento *per capita* no período.

Elites alienadas e incompetentes

Cabe, porém, uma terceira questão encadeada. Se o erro de agenda, privilegiando o combate da inflação e não o desequilíbrio externo, foi resultado do Segundo Consenso de Washington, por que o Brasil aceitou sem crítica esse consenso? Minha resposta a esta pergunta só pode ser uma: porque não apenas as autoridades econômicas, mas, mais geralmente, as elites brasileiras demonstraram-se alienadas e incompetentes, incapazes de definir e defender o interesse nacional. A política econômica no governo Fernando Henrique foi desastrosa na medida em que refletiu a incapacidade das elites brasileiras de pensar por conta própria e de criticar o Segundo Consenso de Washington.

Um país, quando realiza sua revolução capitalista, tende também a realizar sua revolução nacional. Através da primeira, a apropriação do excedente passa a ocorrer principalmente através do mercado, as instituições passam a garantir a propriedade e os contratos, e a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico tornam-se processos intrínsecos ao sistema econômico. Através da segunda, as decisões do governo passam a responder aos interesses nacionais, ou seja, aos interesses do trabalho e do capital nacionais. O Brasil completou sua revolução capitalista nos anos 1960, mas, no início dos anos 1980, quando começa sua grande crise, sua revolução nacional, ainda que houvesse avançado, não se havia completado. Interrompida pela crise da dívida externa e a crise fiscal do estado, a revolução nacional continuou paralisada nos anos 90. Os brasileiros continuavam vítimas do complexo de inferioridade colonial, ou da ‘fracassomania’ de que nos falou Albert Hirschman.

Este é um problema cultural difícil de ser solucionado, especialmente enquanto as elites brasileiras se revelarem incapazes de se identificar com a própria nação. Minha impressão, entretanto, é a de que os pobres, ou o povo, têm avançado nesta matéria. São capazes de absorver a cultura estrangeira e incorporá-la criativamente na nossa própria cultura. O caso do

nosso mais bem sucedido bem cultural de exportação – a música popular brasileira – é uma indicação positiva nesse sentido. Os níveis crescentes de educação, atingindo hoje a massa da população brasileira, contribuem na direção de uma maior capacidade de valorizar o que é nosso. Entretanto, enquanto o povo avança, ainda que lentamente, na recusa do complexo de inferioridade colonial, nossas elites retrocederam dramaticamente nos últimos 20 anos.

As elites cafeeiras do Oeste paulista, além de iniciar a Revolução Capitalista brasileira, na segunda metade do Século XIX, contribuíram de forma significativa no sentido de definir a identidade nacional. A semana de arte moderna, de 1922, e o Manifesto Pau Brasil foram marcos dessa mudança. Em seguida, a elite industrial paulista e a tecnocrática do Rio de Janeiro, reunidas em torno dos governos Vargas e Kubitschek, promoveram um enorme avanço na afirmação dos interesses nacionais.⁴⁰ A Revolução Nacional avançou a passos largos a partir de então. E, apesar dos pesares, continuou a avançar durante o regime militar. Entretanto, quando o estado desenvolvimentista, que fora tão bem sucedido em promover o desenvolvimento nacional, entrou em crise nos anos 80, nossas elites perderam rumo. Nesse momento, a ideologia neoliberal senão ultraliberal tornara-se dominante em Washington e Nova York, e se transformava em ofensiva sobre os países em desenvolvimento. Dada a crise que estes países viviam, especialmente na América Latina, os arautos das novas ideologias encontraram aqui campo fértil. Mais fértil do que nos próprios países ricos. Nos anos 1990, nossas elites, que desde os anos 1930 haviam aumentado significativamente sua capacidade de identificar e de defender o interesse nacional, retrocederam de forma dramática. Diante da crise da estratégia anterior de desenvolvimento, ao invés de pensar uma nova estratégia que consultasse aos interesses nacionais, simplesmente se renderam à ofensiva ideológica vindo do Norte.

Em seu último livro, *Em Busca de Novo Modelo*, Celso Furtado voltou a dar ênfase a um problema que se tornou central para as classes médias e altas brasileiras pelo menos desde os anos 1960: a busca desenfreada de imitar os padrões de consumo dos países centrais,

particularmente dos Estados Unidos. Nesse livro, Furtado volta às raízes do desenvolvimento econômico: a revolução capitalista e a revolução científica. A interação entre esses dois processos deve ser buscada, de um lado, na intuição de Galileu de que a natureza seria racional e poderia ser reduzida a esquemas geometrizáveis; de outro, ao processo de acumulação capitalista que torna a racionalidade instrumental dominante. Neste processo, porém, a industrialização tardia de países como o Brasil foi muito diferente da que ocorreu nos países hoje desenvolvidos, porque enquanto nestes a inovação e a difusão combinam-se para responder às próprias necessidades das sociedades, naqueles a difusão é marcada pela tentativa de imitação por parte das elites – as classes altas e as médias – dos padrões de consumo do centro.

Esta reprodução dos padrões de consumo vai continuar a determinar hoje as duas tendências centrais das economias periféricas: (1) a propensão ao endividamento externo e (2) a propensão à concentração social da renda. Ambos os processos têm como matriz a alta propensão a consumir das elites brasileiras em sua ansiedade em reproduzir o consumo central. Comparando o Brasil com a Índia, ele nos apresenta dados poderosos em favor do seu argumento. Embora a Índia tenha uma renda por habitante que é um quinto da brasileira, sua taxa de poupança é consideravelmente maior do que a do Brasil. Como se explica isto? Porque a renda é muito mais concentrada no Brasil nas classes altas e médias do que na Índia. Neste país os 20 por cento mais ricos controlam uma renda quatro vezes maior do que os 20 por cento mais pobres, enquanto que no Brasil essa relação é 32!

A busca da reprodução dos padrões de consumo norte-americanos está na raiz seja da concentração de renda, seja da baixa taxa de poupança: desta, dada a própria natureza da tentativa; daquela, na medida em que a demanda para os bens de consumo de luxo produzidos depende dessa concentração. A primeira relação parece-me indiscutível. Já a segunda, eu creio que perdeu grande parte da sua validade. Nos anos 1960 e 1970, em um momento em que o acesso a muitos dos bens de consumo de luxo estavam restritos à classe média e à classe

⁴⁰ Não falo em elites tecnocráticas cariocas, mas do Rio de Janeiro, porque os membros dessa

alta, a concentração de renda já existente era reforçada pelo tipo de bem produzido. Hoje, entretanto, quando as empresas buscam desesperadamente atingir os pobres com seus bens e serviços, eu creio que o agravamento da concentração de renda, que continua a ocorrer, deve ser buscado antes no enfraquecimento relativos dos pobres em defender seus interesses, e no tipo de desenvolvimento tecnológico, que aumentou a demanda de trabalho qualificado, enquanto que diminuía o de trabalho não-qualificado.

Mais importante na análise de Furtado, entretanto, é o fato de que as classes beneficiadas com essa concentração não se revelam à altura de seu papel de elites. Ao copiarem os padrões de consumo norte-americanos, não poupam para investir, e endividam o país no exterior. A acusação de prática do populismo econômico, que essas classes usam para atacar os políticos populares, é indevida porque é o consumo delas e não o dos pobres que leva ao déficit público e, principalmente, ao populismo cambial: a valorização artificial do câmbio, em nome do combate da inflação, para facilitar o consumo de bens e serviços com considerável componente importado. Não são os pobres que adquirem bens importados, nem que viajam para o exterior.

Celso Furtado concentra assim sua análise no consumo das elites. Estou de acordo, mas seria ainda mais severo. É patético o fracasso político das elites atuais. Alienadas em um grau impensável, fracassam na sua missão de dirigir o país. Ao reproduzirem os padrões de consumo do centro – inclusive em suas tristes residências ‘neoclássicas’ que constituem uma irrisão para a grande arquitetura brasileira – reproduzem também, de forma acrítica, a ideologia externa. Ao invés de definir, caso a caso, qual o interesse nacional, e defendê-lo, dedicam-se apenas ao ‘confidence building’. O que lhe interessa é saber o que os estrangeiros pensam do Brasil, não o que o Brasil pensa sobre seu futuro.

elite provinham de todos os estados do país.

Governo Lula mantém a política econômica

Com a vitória, nas eleições presidenciais, do candidato do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva, as elites brasileiras imaginaram que o novo governo se entregaria ao populismo econômico mais desbragado, ou então supuseram que o governo adotaria perigosas políticas de esquerda, com o desrespeito da propriedade e o rompimento dos contratos. Enganaram-se. O que se verificou em tudo, inclusive na política econômica, foi uma incrível continuidade em relação ao governo anterior. Mudaram as pessoas, permaneceram as políticas. Apenas em duas áreas foi possível observar mudanças claras: na das relações internacionais, em que uma política mais afirmativa dos interesses nacionais se concretizou, e na área da energia elétrica. No mais, pura continuidade.

Existia no começo do governo Lula um curioso paralelo entre as alternativas de política macroeconômica que enfrentava no início de 2003 e as que enfrentara o governo Cardoso oito anos antes. Naquela ocasião, havia um óbvio desequilíbrio -a taxa de câmbio se valorizara no segundo semestre de 1994-, mas o novo governo não podia agir, porque a crise do México desestabilizara os mercados internacionais e a economia brasileira se encontrava superaquecida. Era preciso antes desvalorizar, esperar que assentasse a poeira mexicana e tomar providências para desaquecer a economia interna. No início de 2003, o problema é semelhante. O desequilíbrio óbvio é o da taxa de juros básica, de curto prazo, paga pelo Banco Central para rolar sua dívida. Essa taxa, em termos reais, é de duas a três vezes maior do que a taxa de países com igual classificação de risco. Não há possibilidade de retomada do desenvolvimento nem de eliminação do déficit público com essa taxa. O máximo que se pode conseguir é um superávit primário. Entretanto, também no início de 2003, dadas a iminência de uma guerra contra o Iraque, a crise de balanço de pagamentos deixada pela administração Malan-Fraga e as desconfianças que ainda subsistiam, a política do governo, que buscou um 'choque de credibilidade', era a única coisa a ser feita.

Da mesma forma, porém, que o governo anterior não mudou a política econômica quando, em outubro de 1995, as condições necessárias para a mudança se materializaram, o governo Lula também permaneceu fiel ao Segundo Consenso de Washington. Em outubro de

1995, a economia brasileira já se desaquecera e a poeira da crise mexicana já havia baixado, mas o governo se acomodou, agiu como dele esperavam os mercados financeiros e a ortodoxia convencional. Já vimos como foi desastrosa essa acomodação. Em meados de 2003, a confiança de que o governo brasileiro não praticaria loucuras já havia se restabelecido, o risco Brasil, que durante a crise alcançara cerca de 2400 pontos, já descera abaixo de 1000 pontos, a taxa de câmbio, que se aproximara de Cr\$ 4,00 por dólar, já descera abaixo de Cr\$ 3,20 por dólar, a Guerra do Iraque já terminara, mas o governo não mudou a política. A única coisa que fez de positivo foi (além, naturalmente, da política de ajuste fiscal) foi passar a comprar dólares para impedir que o real se valorizasse ainda mais quando, em meados do ano, a taxa de câmbio alcançou Cr\$ 2,80 por dólar. A taxa de juros foi inicialmente elevada para fazer frente, equivocadamente, a uma inflação que não era de demanda, mas principalmente causada pela depreciação cambial, e, secundariamente, pelo caráter inercial dos preços administrados. Assim que a inflação começou previsivelmente a cair, houvesse baixa da taxa nominal de juros, mas a taxa real foi mantida em nível superior a 9 por cento ao ano, porque a inflação caiu aproximadamente na mesma proporção em que caía a taxa nominal. que se acelerara com a depreciação cambial de 2002, voltou previsivelmente a cair.

No início de 2004, a maioria das avaliações do primeiro ano de governo a tônica foi a mesma: Lula não foi fiel a seus compromissos de esquerda, mas fez o que era possível, dadas as restrições econômicas. Essa, porém, é uma avaliação além de conservadora, equivocada, que faz coro à ortodoxia convencional. Seria necessária uma submissão tão explícita aos interesses da direita e do sistema financeiro internacional? Não haveria uma terceira alternativa entre o populismo e a ortodoxia convencional? Não teria faltado a verdadeira vontade política, que respeita essas restrições econômicas e atende ao interesse nacional? Dentro do próprio governo vimos que esse espaço existe em relação à política comercial. Nas reuniões da rodada Doha, e da Alca, o Brasil revelou-se um país soberano, capaz de defender com equilíbrio o interesse nacional. E a ministra Dilma Roussef foi capaz de definir uma política energética competente, que reconhece a impossibilidade de se implantar no Brasil um mercado verdadeiro de energia em um momento em que a matriz energética do país está mudando, e o custo marginal da energia elétrica triplicou.

No mais, porém, e principalmente na política econômica, imperou o princípio de que o Brasil não tem condições de enfrentar a ortodoxia convencional adotada pelo Tesouro americano e o FMI para controlar os países em desenvolvimento. Somos dependentes do crédito externo, e, portanto, devemos alcançar credibilidade nos mercados financeiros internacionais, engajando-nos em uma política macroeconômica de construção de confiança a qualquer custo. Desde 1990 essa atitude submissa tem sido desastrosa para o Brasil. Ela parte de uma visão maniqueísta. Haveria sempre apenas duas alternativas: ou a esquerda utópica, ou a racionalidade do ‘centro’, como se não existisse uma esquerda responsável; ou o nacionalismo populista, ou as políticas ‘racionais’ da direita, como se não houvesse um nacionalismo sadio semelhante àquele praticado por todos os países ricos.

Ao adotar essa perspectiva, as elites capitalistas e burocráticas brasileiras, às quais o PT definitivamente se juntou, ignoram que as políticas advogadas por Washington e Nova York em nome das restrições econômicas são, na verdade, uma ‘ortodoxia convencional’ muitas vezes insustentável, combinando teoria econômica discutível com pura ideologia. Este é o caso da política de taxa de juros. Não há nada que justifique que a taxa de juros básica (Selic) seja, no Brasil, várias vezes maior do que a mesma taxa em países de igual classificação de risco. Deve oscilar para cima para combater a inflação e para baixo para estimular a economia, mas esta oscilação deve permanecer em um patamar civilizado de juros reais. É o caso também de uma política de câmbio valorizado, que geralmente acompanha uma política de abertura financeira externa. Hoje, graças à valorização do euro, e à sustentação da taxa que o Banco Central afinal passou a realizar a partir de meados do ano, a sobrevalorização do real reduziu-se, mas continua a existir. Entretanto, quem fala em uma taxa de câmbio competitiva, que viabilize grandes investimentos voltados para a exportação, é imediatamente acusado de irresponsável.

Sem dúvida existem restrições econômicas. Mas desde quando a ortodoxia convencional as respeita? Se é necessário que haja estabilidade de preços, garantindo taxas de lucro razoáveis para os investidores, é necessário, também, que a taxa básica de juros seja baixa, de

forma a viabilizar o investimento e não inviabilizar o ajuste fiscal, e que a taxa de câmbio assegure o equilíbrio intertemporal das contas externas e um nível de poupança adequado.

A ortodoxia convencional só respeita as restrições econômicas quando isto lhe interessa. Se o que afirmo não fosse verdade, seria impossível compreender como países como o México em 1994, o Brasil em 1998, e a Argentina em 2001 quebraram depois de receber elogios rasgados pela sua obediência a essa ortodoxia interessada. Como também seria impossível entender o êxito econômico dos países asiáticos, que insistem em não se submeter a essa ortodoxia. São rigorosos no plano fiscal, mas mantêm suas taxas de câmbio estrategicamente competitivas, através inclusive de controle da entrada de capitais, e mantêm suas taxas de juro muito baixas. Graças ao câmbio relativamente desvalorizado, reduzem o consumo e alcançam altas taxas de poupança.

Os países asiáticos adotam, assim, a estratégia de crescer não com poupança externa, como afirma a ortodoxia convencional, mas com despoupança externa, ou seja, com saldos em conta corrente. Usam os recursos provenientes desses saldos para comprar dólares e aumentar suas reservas, impedindo assim que suas taxas de câmbio se valorizem, e que a taxa de poupança doméstica caia. Crescem, portanto, com poupança doméstica graças a uma taxa de câmbio competitiva, e ainda financiam o déficit em conta corrente americano. É preciso saber quais são as verdadeiras restrições econômicas, ao invés de aceitar o *dictum* de uma ortodoxia convencional que não hesita em apoiar o populismo cambial e a apropriação da riqueza nacional por rentistas.

A determinação de baixar a taxa de juros básica encontrará oposição do mercado financeiro e de Washington (Tesouro, FMI e Banco Mundial). Ambos, além de usarem uma teoria econômica convencional e padronizada, são conservadores: dirão que, "primeiro", é preciso começar a baixar, ou pelo menos estabilizar, o endividamento interno em termos reais, e, "depois", baixar os juros. Não percebem que o Brasil se encontra há muitos anos em uma armadilha da taxa de juros básica alta e que, para escapar dela, é preciso adotar estratégias que, mesmo prudentes, envolvam determinação e coragem.

O fato de o mercado financeiro estar contra essa redução não impedirá o êxito da política. É preciso distinguir dois mercados. Há um mercado financeiro "personalizado", subjetivado, que "acha", que "é contra", que "gosta", e há o verdadeiro mercado -um espaço institucional competitivo em que se trocam informações e se compram e vendem títulos de acordo com determinadas regras. O mercado "subjetivado" é dominado por alguns economistas e operadores, que usam uma teoria convencional compartilhada pelos demais agentes e que se aproveitam da rapidez das comunicações -não apenas de fatos mas também de opiniões que a tecnologia das informações permitiu. Ainda que esse mercado "personalizado" se sobreponha e, em parte, se confunda com o mercado verdadeiro, este último, constituído pelos que realmente compram e vendem no mercado e dirigido por princípios de racionalidade, continua a ser o que vale. Por outro lado, o mercado "personalizado" é pragmático: quando vê que as políticas às quais se opôs começam a funcionar, seus líderes de opinião mudam rapidamente de posição. Com frequência, esse mercado está equivocado, mas jamais é dogmático em seus erros. No momento em que se materializarem as condições necessárias e o governo decidir mudar a política macroeconômica, este deverá saber que estará entrando em um jogo em que o mercado "personalizado" é o adversário, enquanto o mercado verdadeiro é o campo em que o jogo acontece. Que o adversário quer ser também o árbitro do jogo. Mas que é possível derrotar adversários auto-interessados e equivocados.

O mercado financeiro personalizado e o exemplo vindo da Ásia

Quando em Bresser-Pereira e Nakano (2002a) verificamos que a taxa de juros real Selic não tem descido abaixo de 9%, mostramos que esse limite inferior era inexplicável economicamente na medida em que países com igual ou pior classificação de risco que o Brasil apresentavam taxas de juros básicas 3 a 4 vezes menores do que a brasileira. Deduzimos daí que a taxa brasileira era resultado de distorções históricas na política macroeconômica. Pérsio Arida, em um discurso não publicado na ordem dos economistas de São Paulo (quando recebeu o título de economista do ano) aventou em setembro de 2003 a hipótese de que a taxa de juros natural ou estrutural possa estar representada nesses 9%. Seria

esta a taxa de juros de equilíbrio que mantém a inflação sob controle ou dentro da meta. Pérsio, porém, reconhece que não existe uma série histórica confiável que leve a essa conclusão.

A meu ver a breve série existente é o resultado de uma somatória de erros de política, que se cristalizaram em 1999 na política de metas de inflação e no respectivo modelo macroeconômico do Banco Central. Recentemente Banco Central, usando seu modelo macroeconômico, construiu dois cenários para 2003 e um para 2004, com as respectivas taxas de juro. Estes cenários aparecem nas três primeiras colunas da tabela 2. Na quarta coluna, calculei por simples subtração a taxa de juros real. Está em torno de 9,0%.

Tabela 2: Crescimento do PIB em três décadas

Ano	Taxa de Juros	Inflação	Meta de inflação	Taxa de juros real
2003	20,0	8,9	8,5	11,4
2003	18,0	9,2	8,5	8,8
2004	15,0	5,8	5,5	9,2

Fontes: www.ipeadata.gov.br; www.bacen.gov.br .

Em 1999, quando o Banco Central implantou a política de metas de inflação, a taxa de juros real ainda estava muito elevada de forma que a taxa de câmbio, embora em nível mais competitivo do que nos anos anteriores, continuava relativamente valorizada. Adotar uma política de metas, e desenvolver o respectivo modelo macroeconômico nesse momento, quando o equilíbrio macroeconômico não fora alcançado, importava em introduzir um viés para taxas de juros altas no modelo, e, assim, perpetuar o desequilíbrio. Os modelos de meta de inflação adotam, com pequenas variações, a ‘regra de Taylor’, que contém uma ‘taxa de juros de equilíbrio’, ou uma ‘taxa de juros intermediária’ (Taylor, 2001; Ball, 2000; Lê Heron, 2003). Nesse nível a diferença entre a meta de inflação e a própria inflação, e a diferença entre

a demanda e a oferta agregadas seriam zero, e a taxa de juros de equilíbrio seria igual à taxa praticada pelo Banco Central. Dado o desequilíbrio macroeconômico intertemporal das contas externas que ainda prevalecia no momento em que essa taxa foi calculada, ela ficou em um nível muito alto, como mostra o quadro. Vimos que este equívoco ficou claro quando, em 2001, diante da depreciação da taxa de câmbio, que elevou temporariamente a taxa de inflação, o Banco Central, em nome da política de metas de inflação, decidiu voltar a aumentar a taxa de juros (que se aproximava dos 9%) para forçar o mercado a baixar a taxa de câmbio. Mantida a taxa de câmbio valorizada, o necessário aumento das exportações não se materializou. Em consequência – e também da proximidade das eleições que elegeriam o presidente Lula – o país entrou em nova crise de balanço de pagamentos. Ao mesmo tempo o mercado venciu o Banco Central, e a taxa de câmbio, saudavelmente, se depreciava, possibilitando, afinal, grande superávit comercial.

Vemos agora que contribuiu para esse erro o modelo que orienta a política de metas de inflação do Banco Central, o qual, por sua vez, constitui-se em justificção para o mesmo erro. Tudo indica que taxa de juros real de equilibra no modelo do Banco Central está, perversamente, em torno dos míticos 9%, que, assim, se transformam em uma profecia que se auto-realiza. Nas economias modernas altamente controladas pelos bancos centrais não faz sentido falar na taxa básica de juros como uma taxa ‘natural’. Wicksell, no começo do século 20, usou esse conceito, mas identificando-a a uma taxa de retorno ou de produtividade marginal do capital que equilibraria a oferta e a procura a longo prazo de capital. Sem dúvida podemos falar em uma taxa de juros real de equilíbrio que mantém a inflação dentro da meta ou sob controle, mas é difícil imaginar que no mundo real essa taxa possa ser no Brasil 3 a 4 vezes maior do que em países de igual classificação de risco, e muitas vezes maior do que nas economias ricas. Para isto ser verdade seria preciso, nos termos de Wicksell, que a taxa de lucro no Brasil fosse também muito maior do que nos países que conosco concorrem internacionalmente. Desde o segundo semestre de 1994 a economia brasileira não enfrenta problemas de crescimento do produto real acima do potencial, ou seja, de inflação de demanda. Mas desde então a taxa de juros real permanece perversamente elevada. Quando ela baixa, a taxa de câmbio sobe, e causa uma inflação de custos, não de demanda. O modelo do

Banco Central, porém, além de embutir uma taxa de juros de equilíbrio equivocadamente elevada, subestima o componente inercial ainda existente na inflação brasileira, e não distingue inflação de custos, de origem cambial, intrinsecamente temporária, de inflação de demanda, que só cede quando a taxa de juros é elevada e a demanda efetiva volta a cair abaixo do nível pleno emprego.

A partir dessa confusão, o modelo macroeconômico do Banco Central criou uma taxa de juros 'de equilíbrio' que funciona como uma armadilha financeira. Mantém a economia do país em um círculo vicioso. Toda vez que a taxa de juros se aproxima dos mágicos 9% reais, a taxa de câmbio sobe, a inflação sobe, e o Banco Central interrompe a baixa da taxa de juros, mantendo a taxa de câmbio correspondente sobrevalorizada.

Até há dois anos, a equação macroeconômica perversa de alta taxa de juros e baixa taxa de câmbio imperou tranqüila no Brasil, apenas contestada por economistas geralmente considerados 'irresponsáveis'. Havia vários argumentos para sustentá-la, mas o mais simples e mais fácil de entender era: "A taxa de juros é alta no Brasil porque o risco-Brasil é alto". Bresser-Pereira e Nakano (2002a) demonstraram que essa tese, além de tautológica, era simplesmente falsa. Primeiro, porque não distinguia a taxa de juros básica (Selic), que é essencialmente exógena, definida pelo Banco Central, da taxa de juros de mercado. Segundo, porque países com igual ou pior classificação de risco (e risco-país) do que o Brasil, adotavam taxas de juros básicas 3 a 4 vezes menores do que a brasileira, quando esta se aproximava de seu 'piso' de 9% em termos reais.

A partir daí a ortodoxia convencional não falou mais em risco-país para explicar o nível da taxa real de juros básica. Não se pense, porém, que essa ortodoxia convencional, que domina o Fundo Monetário Internacional e os mercados financeiros, se deixou vencer. Afinal, os interesses em jogo a curto prazo são muito poderosos. E a velha fábula do lobo que encontra um cordeiro bebendo à beira de um regato não pode deixar de ser lembrada. O lobo acusa o cordeiro de que este estava sujando sua água, o cordeiro responde que isto era impossível porque estava bebendo a água que já passara pelo lobo. E responde aos demais

argumentos do lobo. Este, porém, sempre descobre mais uma razão para se julgar ofendido. E afinal come o cordeiro. No Brasil tem sido assim. Quando um argumento é desmascarado descobre-se outro. Naquele momento fomos imediatamente lembrados que “estávamos esquecendo a inflação”. Uma taxa de juros alta seria necessária para combater a inflação. Mas o argumento não tinha o menor cabimento. A elevação da taxa de juros básica é sem dúvida uma arma contra a inflação, se esta for de demanda, mas há muito que a inflação não tem sido de demanda neste país semi-estagnado. Além disso, uma coisa é, para manter a economia em relativo equilíbrio, elevar e baixar a taxa de juros entre 1 e 3 % reais, como fazem os países ricos, ou entre 3 e 5 %, como fazem países de igual classificação de risco que o Brasil, e outra muito diferente é permanecer em uma armadilha como a nossa, variando a taxa de juros real em torno de um patamar muitíssimo mais alto. O cordeiro livrou-se do lobo por um instante. Mas este voltou à carga: “existe uma taxa natural de juros de 9 a 10% no Brasil”. Se a taxa de juros básica real cair abaixo desse nível, a inflação cresce, e a meta de inflação não será alcançada. Não ficava claro, porém, de que inflação se falava. De uma inflação alta e descontrolada, como tivemos durante tantos anos, ou de um pequeno e temporário aumento da inflação causado por algum aquecimento da demanda que certamente ocorreria, e, principalmente, pela depreciação cambial que deveria acompanhar a queda da taxa de juros. Não há nada, entretanto, que a ortodoxia convencional mais goste do que de falar nas leis naturais da economia. Contra-argumentamos, adicionalmente, que na baixa determinada da taxa de juros o Banco Central deverá, sem dúvida, calibrar essa baixa. Sem, entretanto, excessiva cautela, já que não há nada mais necessário para a economia brasileira do que reaquecer-se. E o governo deveria estar incentivando ativamente os investimentos, especialmente os voltados para a exportação. Lembraram, então, outro argumento. Não poderíamos baixar a taxa de juros (e elevar a taxa de câmbio) porque a taxa de poupança brasileira é baixa, de forma que necessitamos de poupança externa (ou déficit em conta corrente) para podermos ter financiamento complementar para nossos investimentos. Logo, precisamos de uma taxa de juros alta para atrair capitais. E de uma alta taxa de poupança que seria independente da própria política de câmbio e juros. Dependeria apenas do ajuste fiscal – ajuste sem dúvida necessário para que se recupere a taxa de poupança pública.

A taxa elevada de juros para estimular a poupança é um argumento linear típico do pensamento neoclássico: primeiro é preciso poupar para depois investir. Um raciocínio que Keynes refutou para poder fundar a macroeconomia. O argumento de que o país só poderá crescer com poupança externa, foi originalmente criticado em Bresser-Pereira (2001b) e Bresser-Pereira e Nakano (2002b). Mostramos, que essa 'estratégia' de crescimento proposta por Washington no início dos anos 90 está por trás de todas as crises financeiras e dos frustrantes índices de crescimento dos países endividados dos anos 90. Constitui o que tenho chamado de Segundo Consenso de Washington. Não vou aqui repetir aqui esses argumentos. Limite-me a responder especificamente à última objeção. A poupança doméstica é, de fato, muito baixa no Brasil, porque uma taxa de câmbio permanentemente apreciada (embora variando a taxa de apreciação) aumenta artificialmente o consumo, e porque investimentos baixos (devido à alta taxa de juros) significam renda e taxa de poupança baixas, conforme Keynes deixou claro há muito tempo. Os países que mais se desenvolveram na última década, como a China, a Índia, e o Chile, foram países que não fizeram a abertura financeira, nem decidiram crescer às custas da poupança externa. Ou seja, que não se submeteram ao Segundo Consenso de Washington. O Chile tem uma taxa de poupança mais alta do que a brasileira, entre outros motivos porque desde 1986 vem administrando com competência sua política macroeconômica.

A ortodoxia convencional prefere não entender esses argumentos. É essencialmente conservadora, e não quer mudar. Além de ter sempre um "bom" argumento para elevar a taxa de juros, quando alguém propõe que é possível baixá-la e demonstra porque, contra-argumenta que, 'primeiro' é preciso aumentar o superávit primário e reduzir a dívida pública. Ignora que o grande problema fiscal não está no superávit primário (que já é muito alto, 4,25%), mas no déficit público, que continua em torno de 5% do PIB, a diferença entre os dois sendo explicada pelos enormes juros pagos pelo Estado, de quase 10% do PIB. Esquece que o outro grande problema não é uma dívida/PIB alta demais (ela é razoável quando comparada com a de outros países): dramaticamente elevada é a relação dívida externa/exportações, que está em torno de 3,5 vezes quando países com bom crédito não a deixam passar acima de 1,5 vezes! Nos países asiáticos o lobo tem pouca chance porque não

há cordeiros. Suas elites sabem defender seus países. Na Argentina, foi preciso que o lobo e o cordeiro se afogassem juntos no riacho transformado por eles em tromba d'água para que suas elites compreendessem como estavam sendo mal aconselhadas. No Brasil, minha esperança é que o debate sério dos problemas, como, aliás, tem ocorrido, acabe por nos conduzir a um melhor porto.

Incompetência americana?

Espero que esteja claro o equívoco das elites e dos dois últimos governos brasileiros em relação à abertura financeira, e à política macroeconômica apoiada em uma equação perversa de altas taxas de juros básicas e baixa taxa de câmbio. Uma questão seria saber se os erros de política cometidos são produto de incompetência técnica, ou conseqüência da subordinação ideológica das elites brasileiras, ou produto do medo de confrontar os interesses e a política dos Estados Unidos expressa pelo FMI, ou ainda dos interesses de rentistas e do mercado financeiro brasileiro? As três primeiras explicações cabem sob o título geral de incompetência, que pode ser técnica, ideológica, ou emocional. Apenas a quarta diz respeito a interesses reais. Como as quatro alternativas não são mutuamente exclusivas, provavelmente a resposta mais simples é a de que esses equívocos se devem a uma combinação de todas elas.

O que dizer, porém, em relação aos Estados Unidos? Já vimos que seu governo cometeu erros graves em relação à Guerra do Iraque. Estaria também cometendo, neste caso desde o início dos anos 90, erros igualmente graves no seu 'aconselhamento' aos países em desenvolvimento? Do ponto de vista dos Estados Unidos, a adoção dos princípios do Segundo Consenso de Washington correspondeu aos interesses desse país, ou foi fruto também de equívoco, resultante em parte de uma das três formas de incompetência referidas?

Minha resposta mais geral a essa pergunta é a de que essa política não consultou aos interesses dos Estados Unidos, e que foi fruto também de uma combinação de fatores: de incompetência técnica e ideológica que se soma aos interesses de curto prazo de setores financeiros americanos e internacionais. Para fazer esta afirmação meu pressuposto é o de que

aos Estados Unidos interessa o desenvolvimento da América Latina, inclusive naturalmente o Brasil. Só uma perspectiva estreita das relações internacionais como um jogo de soma zero entre países inimigos, no qual quando um ganha o outro perde, poderia nos levar a pressuposto diferente. O interesse dos Estados Unidos é mais amplo – estende-se a todos os países do mundo –, mas é razoável supor que se aplica mais diretamente à América Latina porque Estados Unidos e América Latina são parte do mesmo continente, a proximidade entre os dois propicia o comércio e facilita a imigração tanto legal quanto ilegal. Os Estados Unidos não são uma ilha de prosperidade no mundo, muito menos nas Américas. As relações internacionais, principalmente comerciais, podem levar a que alguns ganhem mais do que outros, mas de um modo geral são jogos em que todos ganham.

Os latino-americanos percebem vagamente que há algo de errado nas políticas propostas de Washington e Nova York. Nunca as relações entre os países latino-americanos com os Estados Unidos foram mais frias do que atualmente. Não são apenas os presidentes da Argentina, do Brasil, da Venezuela, e mesmo do México que se mostram reticentes em relação aos Estados Unidos. O clima geral é de desencanto. Em parte isto se deve à perda geral de prestígio dos Estados Unidos depois da Guerra do Iraque. Mas a causa principal desse mal-estar são os maus resultados econômicos da América Latina também a partir de 1990. Nos anos 80 era razoável explicar a semi-estagnação da região em termos da crise da dívida externa e da inflação, mas nos anos 90, quando os dois problemas foram relativamente equacionados, e quase todas as reformas e políticas macroeconômicas propostas pelos Estados Unidos foram aplicadamente adotadas pelos governos latino-americanos, como explicar esse mal desempenho econômico, senão porque os conselhos e pressões vindos do Norte foram equivocados?

Esta interpretação está bem clara na Argentina, onde o governo Nestor Kirchner está retomando o desenvolvimento do país com a adoção de políticas que são empurradas goela abaixo do FMI. Ouvi em Washington em novembro de 2003 a seguinte frase: “a Argentina está chantageando o FMI”. Protestei, lembrando os prejuízos que a Argentina sofrera por ter ouvido o FMI, mas é preciso admitir que o burocrata americano tinha uma certa razão. A

Argentina não estava chantageando, mas estava soberana e corajosamente afirmando que não pode pagar toda a sua dívida, que precisa de um amplo desconto (cerca de 75 por cento) sobre os US\$ 88 bilhões devidos pelo Estado argentino a portadores de bônus (a maior moratória de dívida soberana de que se tem notícia). Diante deste posicionamento da Argentina, o FMI não tem tido outra alternativa senão aceitar relutantemente a política adotada, evitando assim um *default* que incluía seus próprios créditos e os do Banco Mundial. Quando se adverte que com essa política a Argentina está perdendo a possibilidade de recuperar seu crédito internacional, o Ministro da Economia Roberto Lavagna não tem dúvida em responder que seu país não tem a menor intenção de tomar empréstimos externos nos próximos anos.⁴¹ Tão clara quanto na Argentina, esta interpretação do mal-estar entre a América Latina e os Estados Unidos se expressa na revolução pacífica na Bolívia que expulsou do governo um presidente ‘reformista’, que seguia fielmente a cartilha americana.

De um modo geral, o que vemos na América Latina é uma resistência cada vez mais forte ao modelo neo-liberal expresso no Segundo Consenso de Washington. Esta resistência expressa-se através da paralisação das privatizações, e de uma política mais afirmativa em relação à integração comercial. A região vai continuar a avançar com a ALCA, mas com uma ALCA apenas comercial (‘light’), da qual não façam parte as demandas americanas por maiores garantias para seus investimentos, para sua propriedade intelectual, por maior acesso dos mercados latino-americanos aos serviços, e por maiores restrições a compras governamentais com vantagens para empresas nacionais. Mais amplamente, expressa-se com uma desconfiança aumentada em relação às reformas orientadas para o mercado, que seriam todas neoliberais.

Há, porém, um equívoco nessas avaliações. Os latino-americanos estão corretos em atribuir parte importante da culpa pela falta de desenvolvimento da região às políticas patrocinadas por Washington e Nova York, mas têm dificuldade em compreender que o

⁴¹ *The Walt Street Journal*, 14 de janeiro de 2004. Dos US \$ 87.05 bilhões conhecidos com clareza, 38,4 por cento são devidos a argentinos, e 15,6, italianos. Os próprios credores americanos aparecem com apenas 9,1 por cento.

principal problema não reside nas reformas (a não ser quando os reformistas adotam uma postura radical, ultra-liberal), mas na política macroeconômica de valorização cambial, que, no Brasil especialmente, se soma a uma política de taxas básicas de juros estratosféricas. Em termos mais gerais, o problema fundamental está em uma ortodoxia convencional expressa no Segundo Consenso de Washington que rejeita uma idéia fundamental para o desenvolvimento dos países periféricos: a de que haja um planejamento estratégico do seu desenvolvimento, do qual faça parte uma taxa de câmbio relativamente desvalorizada, que promova a poupança interna, e garanta que o país não entre em crise de balanço de pagamentos. O mercado deve ter, sem dúvida, um papel maior do que teve na primeira fase da industrialização da região, entre 1930 e 1980, mas isto não significa que o Estado possa deixar de ser o centro de um processo de planejamento estratégico. No Leste e no Sudeste da Ásia os países vêm há muito dando um papel crescente aos mercados. Basta ver, por exemplo, o caso da China. Mas conservam para o Estado a capacidade de planejamento estratégico, do qual faz parte fundamental o controle da taxa de câmbio, não permitindo que ela se valorize em resposta aos fluxos de capital provenientes dos países ricos.

Se estes fatos não estão claros para as elites latino-americanas, estão ainda menos claros para as americanas. A incompetência das elites e dos governos dos Estados Unidos em relação aos países em desenvolvimento é essencialmente ideológica. Eles partem de uma ortodoxia convencional segundo a qual os mercados são sempre melhores que o Estado. Não admitem que, principalmente enquanto os países não alcançaram o estágio de países desenvolvidos, o papel estratégico do Estado é fundamental. Têm horror de que se fale em política cambial competitiva, que teria como conseqüência apenas o encobrimento da baixa produtividade dos países. E estão seguros de que a melhor forma de os países em desenvolvimento crescerem é através do uso da poupança externa, devendo, para isto, obter crédito e credibilidade junto aos mercados financeiros.

É verdade que, ao adotarem essa perspectiva ideológica que já demonstramos ser incompetentes, eles também atendem a interesses nos Estados Unidos. Uma taxa de câmbio valorizada nos países em desenvolvimento melhora o desempenho comercial precário dos

Estados Unidos, e uma política de crescimento com déficits em conta corrente permite aos bancos e outras agências financeiras internacionais que realizem lucros substanciais com taxas de juro elevadas. Como as empresas tendem a pensar a curto prazo, há interesses financeiros claros por trás da política macroeconômica que nos é proposta.

Entretanto, se pensarmos um pouco mais a longo prazo, nem mesmo para o sistema financeiro esse tipo de política macroeconômica proposto aos países em desenvolvimento faz sentido. Credores querem ser pagos, e os riscos de não receberem de volta seus empréstimos aumentam substancialmente quando seus economistas e seus governos pressionam os países em desenvolvimento para que adotem políticas que apenas fragilizam suas economias. É verdade que, com a estratégia de emissão de bônus que são repassados a pequenos investidores, esses riscos são transferidos.

Suponhamos, porém, que os bancos internacionais tenham interesse nessa política. Isto não significa que os Estados Unidos compartilhem o mesmo interesse. Sem dúvida o sistema financeiro americano é poderoso nos Estados Unidos como é no Brasil e em todos os países capitalistas. Mas, depois das crises financeiras dos anos 90 o Congresso americano nomeou uma grande comissão sob a presidência do economista Allan Meltzer para estudar as causas e propor soluções para o problema. A suposição era a de que a Comissão Meltzer deveria fazer propostas de mudança da 'arquitetura financeira internacional' – um dos temas preferidos por aqueles que não sabem o que fazer diante dos problemas financeiros internacionais. Para surpresa geral, entretanto, a Comissão Meltzer encerrou seus trabalhos não fazendo propostas nessa área, por não ver urgência nem clareza, mas insistiu que o Tesouro americano e o Fundo Monetário Internacional deixassem de sistematicamente socorrer os bancos que entravam em aventuras financeiras irresponsáveis em países em desenvolvimento. Afirmou, corretamente, que havia aí um problema de 'moral hazard'. Os bancos fazem os empréstimos que sabem arriscados mas altamente remunerativos sabendo que serão afinal socorridos. Dessa forma, a Comissão Meltzer chegou próximo do problema. Não criticou a principal fonte das crises internacionais – a abertura da conta capital dos países, a estratégia de crescimento com mais endividamento, e as taxas de câmbio valorizadas como consequência das duas escolhas

anteriores (e também da justificativa que funcionavam como âncora nominal contra a inflação) – mas percebeu que os bancos e todo o sistema financeiro se aproveitava das mesmas. As agências de classificação de risco continuavam a dar notas elevadas aos países que submissamente aceitavam as políticas do Segundo Consenso de Washington, e os economistas dos bancos insistiam no acerto dessas políticas até alguns dias antes da crise do país. Isto aconteceu com o México em 1994, com o Brasil em 1998 e 2002, e com a Argentina em 2001.

Não há dúvida que existem conflitos entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Os primeiros têm muito claro para si mesmos os riscos que representam para eles os países em desenvolvimento, que se industrializam ao mesmo tempo que mantêm sua mão-de-obra barata (China) ou relativamente barata (América Latina). Para fazer frente a esse perigo, americanos e europeus desenvolveram estratégias diferentes. Enquanto a Europa procurou aumentar o grau de solidariedade interna através da manutenção do *welfare state*, e passou a usar uma estratégia fortemente protecionista em relação ao resto do mundo, os Estados Unidos apostam no mercado, e vêm buscando, sistematicamente, reduzir seus custos internos através da redução da proteção social, ao mesmo tempo que limitam a capacidade de desenvolvimento dos países concorrentes através da imposição de limites à sua capacidade de adquirir tecnologia de ponta. Por isso a proteção à propriedade intelectual é tão importante para eles.

A estratégia de enfraquecimento dos países em desenvolvimento através do aconselhamento de políticas equivocadas não faz parte do receituário americano. Os Estados Unidos quer limitar a capacidade de concorrência dos países em desenvolvimento, não quer mantê-los em crise permanente. Por isso só é possível compreender a ortodoxia convencional embutida no Segundo Consenso de Washington se entendermos que está havendo incompetência técnica e ideológica. A incompetência é ideológica, porque sua fonte principal é uma ideologia neoliberal sem sentido; é técnica porque resulta em uma ‘teoria econômica’ que não faz sentido para os países em desenvolvimento.

Referências

- Ball, Laurence “Policy Rules and External Shocks”, NBER working paper 7910, September 2000, <http://www.nber.org/papers/w7910>.
- Birnbaun, Pierre and Jean Leca (1986) *Individualism: Theory and Methods*. Oxford: Oxford University Press, 1990. Originally published in French, 1986.
- Blanchard, O. (2003) Comments on "Inflation targeting in transition economies; Experience and prospects", by Jiri Jones and Frederic Mishkin, NBER Conference on Inflation Targeting, January 2003.
- Bohman, James and William Rehg, eds. (1997) *Essays on Reason and Politics: Deliberative Democracy*. Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1991) *A Crise do Estado*. São Paulo: Editora Nobel.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993) “Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America”. Chapter 1 of Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Maria Maravall and Adam Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997) “As Três Formas de Desvalorização Cambial” (1997). *Revista de Economia Política* 17(1), janeiro 1997: 143-146.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2000) “Da Política de Elites à Democracia de Sociedade Civil”. In João Paulo dos Reis Velloso, org. (2000) *Brasil 500 Anos: Futuro, Presente, Passado*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000: 518-538.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) “Incompetência e *Confidence Building* por trás de 20 Anos de Quase-Estagnação da América Latina”. *Revista de Economia Política*, 21(1), janeiro 2001: 141-166.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001a) "Self-Interest and Incompetence". *Journal of Post Keynesian Economics* 23(3), Spring 2001: 363-373.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001b) "A Fragilidade que Nasce da Dependência Externa (o obstáculo maior: depender de poupança externa)". *Valor 1000*, setembro 2001.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001c) "Depois do Estruturalismo, os Desafios Enfrentados pelo Desenvolvimento". São Paulo: Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP/FGV, Relatório de Pesquisa no. 6/2002. Pesquisa realizada em 2001.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003) "Depois da Diplomacia do Equilíbrio de Poderes, a Política da Globalização", *Novos Estudos Cebrap*, 65, março 2003: 91-110.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003a) "O Segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira", *Revista de Economia Política*, 23(3), julho 2003:03-34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos and Yoshiaki Nakano (1998) "The Missing Social Contract". In Graciela Ducatenzeiler and Philip Oxhorn, (1998) *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Philadelphia: Penn State University Press, 1998.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e F. Dall'Acqua (1991) "Economic Populism x Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America". *Journal of Post Keynesian Economics*, 14(1), outono 1991. Traduzido para o português em Bresser-Pereira, org. (1991).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Yoshiaki Nakano (2002a) "Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade". *Revista de Economia Política*, 21(3) julho 2002:146-177.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Yoshiaki Nakano (2002b) "Economic Growth with Foreign Savings?" Trabalho apresentado ao Seventh International Post Keynesian Workshop, "Fighting Recession in a Globalized World: Problems of Developed and Developing Countries". Kansas City, Missouri, 30 junho 2002.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Yoshiaki Nakano (2003) “Desenvolvimento Econômico com Poupança Externa”, *Revista de Economia Política*, 22(2) abril 2003:03-27.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall e Adam Przeworski (1996) *Reformas Econômicas em Novas Democracias*. São Paulo: Editora Nobel, 1996. Publicado originalmente em inglês, 1993.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, org. (1991) *Populismo Econômico*, São Paulo: Nobel, 1991.
- Canitrot, Adolfo (1975) "A Experiência Populista de Redistribuição de Renda". In Bresser-Pereira, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel. Originalmente publicado em *Desarrollo Económico*, 1975.
- Carter, Jimmy (2003) “Não São os Padrões de uma Guerra Justa”, *O Estado de São Paulo*, 10.3.2003.
- Coakley, J., F. Kulasi, e R. Smith (1996) “Current Account Solvency and the Feldstein-Horioka Puzzle”, *The Economic Journal*, 106, 1996: 620-627. Citado em Zerbini (2002).
- Cohen, Daniel (1994) “Growth and External Debt”, in Van der Ploeg, Frederick (ed.), *The Handbook of International Macroeconomics*, Cambridge.
- Della Cava, Ralph (2003) “The Christian Right & The Republican Party”. Paper apresentado no seminário Religiões e Política, *Fórum Social Mundial*, Porto Alegre, 23 a 28 janeiro 2003.
- Dworkin, Ronald (1966) *Freedom's Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Elster, Jon (1990) “Selfishness and Altruism”. In Mansbridge, org. 1990: 133-146.
- Elster, Jon, ed. (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frachon, Alain e Vernet, Daniel (2003) “Le Stratège et le Philosophe”, *Le Monde*, 15.4.2003.
- Furtado, Celso (2002) *Em Busca do Novo Modelo*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Garret, Geoffrey (1998) *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- Gellner, Ernest (1986) "The Gaffe-Avoiding Animal or A Bundle of Hypotheses". In Pierre Birnbaun and Jean Leca, eds. (1986).
- Guterman, Marcos (2002) "Bush e o Messianismo Americano", *Folha de São Paulo*, 1.3.2002.
- Habermas, Jürgen (1981) *The Theory of Communicative Action (Volume I and II)*. Boston: Beacon Press, 1984. Originally published in German, 1981.
- Hardt, Michael & Negri, Antonio (2000) *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. (1977) *The Passions and the Interests*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoffmann, Stanley (2003) "La Nouvelle Version de l'Exceptionnalisme Américain", *Esprit*, fevereiro 2003: 06-20.
- Kagan, Robert (2003) *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Nova York: Alfred A. Knopf.
- Kissinger, Henry A. (2003) "Para que o Mundo Não Volte ao Século XIX", *Folha de São Paulo*, 13.4.2003.
- Klingemann, Hans-Dieter (1999) "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis". In Norris, Pippa, ed. (1999), p. 31-56.
- Krugman, Paul (1998) "The Confidence Game". *The New Republic*. September 1998.
- Le Heron, Edwin (2003) "A New Consensus on Monetary Policy? Analysis from the Experiment in the 1990s". *Revista de Economia Política*, 23 (4) outubro 2003: 3-27. (25 pgs.)
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1991a) "A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 21(1), abril 1991.
- Lieven, Anatol (2003) "La Marche vers la Guerre", *Le Débat*, no. 131, Janeiro 2003, p. 13. Ensaio originalmente publicado em *The London Review of Books*, 3.10.2002.
- Lins da Silva, Carlos Eduardo (2002) "Doutrina Bush foi Gerada há 10 Anos", *Política Externa*, 11(3) dezembro 2002: 50-54.

- Mansbridge, Jane S. (1990a) "On the Relation of Altruism and Self-Interest". *In* Mansbridge, org. 1990: 133-146.
- Mansbridge, Jane S., org. (1990b) *Beyond Self-Interest*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Maravall, José María (1996) "Política e Políticas: Reformas Econômicas na Europa Meridional". *In* Bresser-Pereira, Maravall e Przeworski (1996): 83-132.
- Norris, Pipa, ed (1999) *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pipa (1999) "Conclusion: The Growth of Critical Citizens and Its Consequences". *In* Norris, Pipa, eds (1999), p. 257-272.
- Nye, Joseph (2002) *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Nova York: Oxford University Press, 2002.
- Patillo, C., H. Poirson e L. Ricci (2002) "External Debt and Growth", *IMF Working Paper*, no. 02/69.
- Reis Velloso, João Paulo, org. (2000) *Brasil 500 anos. Futuro, Presente, Passado*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.
- Rocha, Fabiana e Maria Beatriz Zerbini (2002) "Using Panel Structure to Discuss the Feldstein-Horioka Puzzle in Developing Countries". São Paulo: Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da USP, maio 2002. Cópia.
- Rodrik, Dani (1998) "Who Needs Capital – Account Convertibility?", *in Essays in International Finance*, 207. Princeton University.
- Sachs, Jeffrey (2003) "Esta Guerra é Sobre o Petróleo Iraquiano", *Folha de São Paulo*, 2.2.2003.
- Simonsen, Mario H. and Cysne, Rubens P. (1995), *Macroeconomia*. São Paulo: Editora Atlas.
- Sinn, S. (1992) "Saving-investment Correlations and Capital Mobility: On the Evidence from Annual Data". *Economic Journal*, setembro, 1992, n°.102: 1162-1170. Citado em Rocha and Zerbini (2002).

Taylor, John B. (1993) "Discretion versus Policy Rules in Practice". *Carnegie-Rochester Series on Public Policies* 39: 195-214.

Taylor, John B. (2001) "The Role of the Exchange Rate in Monetary-Policy Rules", *American Economic Review*, 91(2), May 2001: 263-267.

Taylor, John B. "The Role of the Exchange Rate in Monetary-Policy Rules", *American Economic Review*, 91(2), May 2001: 263-267.

Williamson, John (1990) "What Washington Means by Policy Reform": 7-38 e "The Progress of Policy Reform in Latin America": 353-420. *In* Williamson, John, org. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington: Institute for International Economics.

Williamson, John (2002) "Is Brazil Next?" Washington, DC: Institute for International Economics, International Economics Policy Briefs, PB02-7, agosto 2002.